



ACADEMIA MILITAR

Portugal e a NATO e Conceitos Estratégicos

Autor: Aspirante Aluno de Infantaria João Paulo Cardoso Valente

Orientador: Coronel de Artilharia Carlos Manuel Mendes Dias

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, setembro de 2014



ACADEMIA MILITAR

Portugal e a NATO e Conceitos Estratégicos

Autor: Aspirante Aluno de Infantaria João Paulo Cardoso Valente

Orientador: Coronel de Artilharia Carlos Manuel Mendes Dias

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, setembro de 2014

Dedicatória

À minha família e amigos por todo
o apoio e compreensão
que me dispensaram.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao meu Orientador, Coronel Mendes Dias, pelo seu incansável desempenho e disponibilidade, e por me aconselhar ao longo da realização de todo o trabalho. Sem este teria sido impossível a realização desta investigação.

Ao Diretor de Curso de Infantaria, Tenente Coronel Estevão da Silva, pelo apoio, dedicação e empenho.

Aos meus camaradas de Curso Geral, em especial ao Curso de Infantaria, por tudo aquilo que vivemos e passámos ao longo desta jornada.

Gostaria de deixar uma palavra de apreço à senhora Paula Franco pelo apoio disponibilizado nas pesquisas bibliográficas.

À Academia Militar, que me formou como homem e como militar, uma verdadeira escola de vida.

À minha família, em especial Pais, Irmãos e Sobrinhos e aos meus amigos, pelo apoio e compreensão ao longo da minha formação.

A todos aqueles que contribuíram direta e indiretamente para a realização deste trabalho.

A todos, o meu muito obrigado.

Epígrafe

A estratégia sem tática é o caminho mais lento para a vitória.

Tática sem estratégia é o ruído antes da derrota.

(Sun Tzu, séc. VI/V in A Arte da Guerra)

Resumo

O Conceito Estratégico de uma Organização ou Estado visa a definição dos aspetos fundamentais da sua estratégia global.

O Conceito Estratégico da NATO, assinado em 19 de Novembro de 2010, surgiu devido ao efeito cumulativo da internacionalização do terrorismo, das campanhas militares no Iraque e Afeganistão, da crise da Geórgia e dos crescentes ataques cibernéticos.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional, aprovado em 2013, é caracterizado por uma visão de conjunto da estratégia nacional, incluindo uma abordagem conceptual sobre os fundamentos que o enquadram e lhe dão coerência: o poder e a vontade; a mobilização de recursos materiais e imateriais.

O presente Trabalho de Investigação Aplicada procura verificar qual a influência que o Conceito Estratégico NATO de 2010 teve no Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013, no que à componente militar de defesa respeita.

A primeira fase é dedicada essencialmente à descrição da metodologia e procedimentos utilizados.

Numa segunda fase, define-se o conceito de estratégia, a sua evolução ao longo dos tempos evidenciando o seu enquadramento e as suas divisões.

Na terceira fase, é tratado o Planeamento de Ação Estratégica, sendo abordado as suas fases: definição de objetivos; estudo de situação estratégica; planeamento estratégico.

De seguida, é feita a análise à NATO de acordo com a sua evolução, a entrada de Portugal na organização, os seus conceitos estratégicos e o papel que esta tem na Defesa Nacional.

Na quarta fase, refere-se a evolução do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, como é elaborado e aprovado, o papel que o documento tem na Defesa Nacional e a definição deste conceito.

Por último, com base nas conclusões obtidas e após todas as fases que constituem o presente estudo, pretende-se compreender qual a influência do Conceito Estratégico NATO no Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Assim, conclui-se que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional sofre grande influência do Conceito Estratégico da NATO, sendo exemplo disso as ameaças e as linhas prioritárias, para lhes fazer face.

Palavras-chave: Estratégia, Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Conceito Estratégico NATO, Defesa Nacional

Abstract

The Strategic Concept of a State or Organization aims to define the fundamental aspects of its global strategy.

The NATO Strategic Concept, signed on November 19, 2010, emerged due to the cumulative effect of the terrorism internationalization, the military campaigns in Iraq and Afghanistan, the Georgia crisis and the rising cyber attacks.

The Strategic Concept of National Defense, approved in 2013, is characterized by an overview of the national strategy, including a conceptual approach on the grounds that fit and give coherence: the power and the will; mobilization of material and immaterial resources.

The present Applied Research Work seeks to verify which influence the NATO Strategic Concept of 2010 took the Strategic Concept of National Defense, 2013, in what military component of the defense respects.

The first phase is mainly devoted to the description of the methodology and procedures used.

In the second phase, we define the concept of strategy, its evolution over time highlighting its framework and its divisions.

In the third phase, is treated the Strategic Action Planning, being addressed to its phases: definition of objectives; study strategic situation; strategic planning.

Then, it's made the analysis to NATO according with its evolution, the Portugal entrance to the organization, its strategic concepts and the role that it plays in national defense.

The fourth phase, refers to the evolution of the Strategic Concept of National Defense, how it is prepared and approved, the role that the document has in the National Defense and the definition of this concept.

Finally, based on the conclusions obtained, after all the phases that constitute the present study, understand what influence NATO Strategic Concept has on the Strategic Concept of National Defense.

Thus, it is concluded that the Strategic Concept of National Defense is greatly influenced by the NATO Strategic Concept, as example to threats and priority lines for them to cope.

Key-words: Strategy, Strategic Concept of National Defense, NATO Strategic Concept, National Defense.

Índice Geral

Dedicatória.....	ii
Agradecimentos	iii
Epígrafe	iv
Resumo	v
Abstract.....	vii
Índice Geral	ix
Índice de Figuras	xii
Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos	xiii
 Capítulo 1 Introdução	1
1.1 Enquadramento	1
1.2 Contextualização da investigação.....	1
1.3 Justificação da escolha.....	2
1.4 Objetivo Geral e Objetivos Específicos	3
1.5 Pergunta de Partida e Perguntas Derivadas	3
1.6 Hipóteses.....	3
1.7 Metodologia	4
1.8 Estrutura do Trabalho	4
 Capítulo 2 Metodologia e Procedimentos.....	6
2.1. Generalidades	6

2.2. Método de abordagem ao problema e justificação	7
2.3. Técnicas, procedimentos e meios utilizados	7
2.4. Local e Data da Pesquisa e da Recolha de Dados.....	7
2.5 Descrição dos Materiais e Instrumentos Utilizados.....	8
 Capítulo 3 Conceito de Estratégia.....	9
3.1 Evolução histórica do conceito	9
3.2 Delimitação do Conceito	11
3.3 Enquadrantes da Estratégia.....	12
3.4 Divisões da Estratégia.....	13
3.4.1 Quanto às formas de Coação.....	15
3.4.2 Quanto à preparação e utilização das forças	16
3.4.3 Quanto ao estilo ou modo de ação	16
 Capítulo 4 Planeamento de Ação Estratégica	17
4.1 Definição de objetivos	17
4.2 Estudo de Situação Estratégica.....	18
4.3 Planeamento Estratégico.....	21
 Capítulo 5 NATO.....	24
5.1 Evolução da NATO	24
5.2 Entrada de Portugal na NATO.....	26
5.3 Conceito Estratégico NATO	29
5.4 Papel da organização na defesa nacional	33
 Capítulo 6 CEDN	35
6.1 Evolução do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.....	35
6.2 As revisões periódicas e metodologia.....	39

6.3	Elaboração e aprovação do CEDN	40
6.4	Defesa Nacional	42
6.5	Papel do CEDN na defesa nacional	43
Conclusões e Recomendações		46
	Cumprimento dos objetivos	46
	Resposta às Perguntas Derivadas	46
	Verificação das Hipóteses	48
	Resposta à Pergunta Central	49
	Bibliografia	51
	Anexos	1
	Anexo A – Membros e Parcerias NATO	B
	Anexo B – Forças Destacadas NATO	C
	Anexo C – Influência da URSS	D
	Anexo D – Evolução do Conceito Estratégico NATO	E
	Anexo E – Planeamento Estratégico de Defesa Nacional	F

Índice de Figuras

Figura nº 1 – Pirâmide de Beaufre	14
Figura nº 2 – Membros e Parceiros NATO	A
Figura nº 3 – Forças Destacadas NATO	B
Figura nº 4 – Influência da URSS	C
Figura nº 5 – Evolução do Conceito Estratégico NATO	D
Figura nº 6 – Planeamento Estratégico de Defesa Nacional	E

Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos

A

ALTBMD	Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence
AM	Academia Militar
APA	American Psychological Association
artº	Artigo

C

CCEM	Conselho de Chefes de Estado Maior
CEDN	Conceito Estratégia de Defesa Nacional
CE	Comissão Europeia
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSDN	Conselho Superior Defesa Nacional
CSM	Conselho Superior Militar

E

EUA	Estados Unidos da América
-----	---------------------------

L

LDN	Lei de Defesa Nacional
LDNFA	Lei de Defesa Nacional e Forças Armadas

M

MDN	Ministro da Defesa Nacional
-----	-----------------------------

N

nº	Número
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NBQR	Nuclear, Biológica, Química e Radiológica
NEP	Norma de Execução Permanente

NRF NATO Response Force

O

ONU Organização das Nações Unidas

OAP Operações de Apoio a Paz

P

p. Página

PAA Phase Adaptive Approach

pp. Páginas

R

RSS República Socialista Soviética

S

SACEUR Supreme Allied Commander Europe

SFN Sistema de Forças Nacionais

SI Sistema Internacional

U

UE União Europeia

URSS União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Capítulo 1

Introdução

1.1 Enquadramento

No âmbito da estrutura curricular dos cursos da Academia Militar é apresentado o Trabalho de Investigação Aplicada que desenvolve o tema “ Portugal e a NATO e Conceitos Estratégicos”.

O trabalho apresentado consistirá na dedução da influência que o Conceito Estratégico NATO de 2010 teve na letra do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2013, no que à componente militar de defesa respeita.

Para tal, inicia-se com a Pergunta de Partida, tendo esta originado vários caminhos de resposta, sendo estes representados pelas Perguntas Derivadas. O objetivo geral e os objetivos específicos associam-se àquelas, respectivamente. Considerando a fase exploratória e conhecimento pré adquirido, foram criadas Hipóteses de resposta à Pergunta de Partida. No final deste capítulo, é referida a metodologia, o modelo de investigação utilizado e a estrutura do trabalho.

1.2 Contextualização da investigação

O Conceito Estratégico visa a definição dos aspetos fundamentais da estratégia global de um Estado ou de uma Organização (Barroso, 2008).

O Conceito Estratégico da NATO, assinado em Lisboa em 19 de Novembro de 2010, surgiu devido ao efeito cumulativo da internacionalização do terrorismo, das campanhas militares no Iraque e no Afeganistão, da crise da Geórgia, dos crescentes ataques cibernéticos, da emergência de novas potências, do diferente posicionamento

estratégico da Rússia, da crise financeira mundial e da necessidade de repensar a NATO com 28 membros, entre outros problemas¹.

“O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, define as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, e é parte integrante da política de defesa nacional.

O CEDN é, assim, caracterizado por “uma visão de conjunto da estratégia nacional, incluindo uma abordagem conceptual sobre os fundamentos que a enquadram e lhe dão coerência: o poder e a vontade; a mobilização de recursos materiais e imateriais” (Portugal, 2013).

1.3 Justificação da escolha

As organizações internacionais, das quais Portugal faz parte, revelam grande importância, sendo dado especial relevo, neste trabalho, à NATO, organização que teve como um dos seus fundadores, Portugal. Como tal, tem de estar preparado para agir em conformidade e acarretar as mudanças das organizações onde está inserido. Para fazer face as novas exigências do Sistema Internacional (SI) surgiu o actual CEDN, que pretende dar resposta aos requisitos com implicação direta na defesa nacional.

Com este trabalho pretendemos analisar a influência que o Conceito Estratégico NATO teve no CEDN, no que à componente militar de defesa respeita.

Este tema justifica-se e assume pertinência na justa medida em que estamos a tratar da influência que o Conceito Estratégico NATO tem no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, documento orientador das políticas de defesa nacional. É um documento de elevado relevo no futuro das Forças Armadas e de Portugal, em especial ao que à Defesa Nacional respeita.

¹ Perturbações das rotas de comunicações, transportes e trânsito de pessoas e bens, vitais para o comércio internacional, a segurança energética e a prosperidade dos povos (Ribeiro, 2011).

1.4 Objetivo Geral e Objetivos Específicos

O objetivo geral do trabalho será verificar qual a influência do Conceito Estratégico NATO no CEDN, no que à componente militar de defesa respeita.

Como objetivos específicos pretende-se saber qual o motivo da entrada de Portugal na NATO e qual a influência que essa adesão provocou na estratégia de Defesa Nacional portuguesa; é também nosso objetivo entender o papel que o CEDN desempenha na componente militar de defesa.

1.5 Pergunta de Partida e Perguntas Derivadas

É proposta uma Pergunta de Partida definida como “uma interrogação explícita relativa a um domínio que se deve explorar com vista a obter novas informações. É um enunciado interrogativo e não equívoco que precisa os conceitos-chave, especifica a natureza da população que se quer estudar e sugere uma investigação empírica” (Fortin, 2009, p. 51), que será a seguinte:

- *Qual a influência que o Conceito Estratégico da NATO de 2010 teve no Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013, no que à componente militar de defesa respeita?*

Para ajudar a delinear uma resposta a Pergunta de Partida, declinam-se desta as Perguntas Derivadas que são as seguintes:

- *O que levou à entrada de Portugal na NATO?*
- *Qual o papel do CEDN no que à componente militar de defesa respeita?”*
- *O que representa a NATO na estratégia portuguesa no que à componente militar de defesa respeita?*

1.6 Hipóteses

Partindo da Pergunta de Partida vão surgir varias hipóteses, as quais são definidas como “um enunciado formal das relações previstas entre duas ou mais variáveis. (...) Combina o problema e o objetivo numa explicação ou predição clara dos resultados esperados” (Fortin, 2009, p. 102), de resposta à mesma. Desta forma, teremos as seguintes hipóteses:

H1 – O Conceito Estratégico da NATO é o principal documento a influenciar o Conceito Estratégico de Defesa Nacional no que à componente militar de defesa respeita.

H2 – As necessidades de defesa da NATO, que resulta da política de alianças existentes entre os membros, origina interesses comuns plasmados no CEDN.

H3 – O Conceito Estratégico da NATO, aliado aos interesses de outras organizações das quais Portugal faz parte (UE, ONU e CPLP), influencia directamente o CEDN.

1.7 Metodologia

O estudo cumpre as orientações dadas pela Academia Militar (AM) (2013), através da Norma de Execução Permanente (NEP) 520/2^a/DE/01JUN13/AM, seguindo, igualmente, em caso de omissão, as normas *American Psychological Association* (APA), 6.^a edição, por remissão do ponto 4.a. do Anexo F.

Para a elaboração do TIA o método a utilizar será o dedutivo, e que, na essencialidade, se caracteriza por partir do geral para o particular.

Terá uma forte componente teórica, principalmente através de análise documental, permitindo uma observação indireta, utilizando autores de referência, apoiados sempre por uma boa justificação bibliográfica e, sempre que possível, em documentos oficiais.

1.8 Estrutura do Trabalho

O presente trabalho é constituído por seis Capítulos, enquadrados pela “Introdução” e a “Conclusões e Recomendações”.

A Introdução tem como objetivo enquadrar a investigação e justificar a pertinência da temática abordada.

O segundo Capítulo refere a metodologia adotada e os restantes procedimentos utilizados para a realização do estudo.

O terceiro Capítulo revela a definição do conceito de Estratégia, a delimitação, a identificação dos seus enquadramentos e as suas divisões.

O quarto Capítulo consiste na evolução da NATO, a entrada de Portugal na organização, o Conceito Estratégico e as implicações que esta tem na Defesa Nacional de acordo com os objetivos propostos.

O quinto Capítulo é referente ao CEDN, abordando a sua evolução, as revisões periódicas do mesmo, a explicação de como é elaborado e aprovado. Consta deste Capítulo ainda a definição de Defesa Nacional e o papel que o documento tem nesta.

Por fim, teceram-se as “Conclusões e Recomendações” em que a Pergunta de Partida da Investigação é respondida, bem como, todas as Perguntas Derivadas a que correspondem os objetivos específicos. Deste modo, será possível corroborar ou refutar as hipóteses formuladas.

Capítulo 2

Metodologia e Procedimentos

2.1. Generalidades

Metodologia é, para Oliveira (2005, p.28), o “processo onde se aplicam diferentes métodos, técnicas e materiais (...) para a coleta de dados no campo”. Por sua vez, este conceito é constituído por procedimentos que são “uma forma de progredir em direção a um objetivo” (Quivy e Campenhoudt, 1998, p. 22) e métodos enquanto “formalizações particulares do procedimento” (Quivy e Campenhoudt, 1998, p. 23). Por sua vez, estes conceitos materializam-se com a sua escolha para a recolha de dados, a escolha do instrumento de recolha, a identificação da amostra, a categorização e a análise dos dados obtidos (Oliveira, 2005).

A fase conceptual, a fase metodológica e a fase empírica constituem as três fases do processo de investigação. Estas englobam a proposta do problema a resolver, as perguntas derivadas decorrentes deste e as hipóteses que permitem solucionar o mesmo, sendo as mesmas verificadas por via da experimentação ou observação (Freixo, 2011).

A fase conceptual “pressupõe principalmente uma forma ordenada de formular ideias, de as documentar em torno de um tema preciso tendo em vista uma conceção clara e organizada do objeto em estudo” (Freixo, 2011, p. 156). Nesta fase vai ser formulado o problema a resolver, traduzido na Pergunta de Partida, as Perguntas Derivadas decorrentes desta e as hipóteses que o poderão solucionar. No presente estudo os produtos desta fase encontram-se referidos na “Introdução”.

A fase metodológica “inclui todos os elementos que ajudam a conferir à investigação um caminho ou direção” (Freixo, 2011, p.177). Nesta etapa define-se a população e a amostra a estudar, e escolhe-se igualmente os métodos de recolha e análise de dados. Tais aspetos serão referidos posteriormente.

A fase empírica inclui “a colheita de dados no terreno com a utilização do meio de recolha de dados previamente elaborado, seguido da organização e do tratamento dos dados. (...) Em seguida, passa-se à apresentação, interpretação e depois à comunicação dos resultados” (Freixo, 2011, p. 214).

2.2. Método de abordagem ao problema e justificação

O método utilizado na abordagem à problemática deteve uma natureza dedutiva. O raciocínio dedutivo “tem origem na conceção racionalista das ciências e constitui o seu instrumento de aplicação” (Freixo, 2011, p.98). Este caracteriza-se por partir de “premissas gerais em busca de uma verdade particular” (Freixo, 2011, p.98). Assim, nasceram hipóteses, sendo que estas foram corroboradas ou refutadas através da verificação dos seus conceitos, dimensões, componentes e indicadores (Quivy e Campenhoudt, 1998).

2.3. Técnicas, procedimentos e meios utilizados

Para Fortin (2009), “A natureza do problema de investigação determina o tipo de métodos de colheita de dados a utilizar. A escolha do método faz-se em função das variáveis e da sua operacionalização e depende igualmente da estratégia de análise estatística considerada” (Fortin, 2009, p. 239). Deste modo, a realização deste trabalho envolveu apenas a análise documental.

A análise documental, com a prevalência de fontes primárias, nomeadamente, documentos oficiais (resolução, diretivas, regulamentos, leis) e fontes secundárias, com vista a colmatar algumas lacunas, de autores reconhecidos nos assuntos tratados.

2.4. Local e Data da Pesquisa e da Recolha de Dados

A pesquisa documental efectuou-se essencialmente na Biblioteca da Academia Militar, Biblioteca Nacional e Instituto da Defesa Nacional, através da consulta de artigos de autores reconhecidos sobre a temática. Para a recolha de fontes primárias, a internet foi o meio privilegiado para a obtenção de informação utilizada, oriunda das Organizações

Internacionais, em especial da NATO, bem como artigos de revistas e legislação. Toda a investigação desenrolou-se do mês de outubro de 2013 a junho de 2014.

2.5 Descrição dos Materiais e Instrumentos Utilizados

Segundo Quivy e Campenhoudt, a escolha de um instrumento de recolha de informação depende “dos objetivos da investigação, do modelo de análise e das características do campo de análise” (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 187-188). Deste modo, de acordo com estes aspetos, neste estudo, foi utilizado apenas um instrumento de recolha, designadamente, a pesquisa documental.

A pesquisa documental centrou-se em fontes primárias, procurando analisar, essencialmente, legislação e documentos das demais Organizações Internacionais, notícias e também obras de autores reconhecidos sobre o objeto de estudo.

Capítulo 3

Conceito de Estratégia

3.1 Evolução histórica do conceito

O vocábulo Estratégia tem a sua origem na palavra grega “Strategos”, era a composição de dois outros termos: Stratos (exército) e Agein (condução do exército, arte do General), a estratégia significava então a arte de conduzir o exército, ou mais globalmente a arte do comando militar (Nunes, 1998).

Durante o império romano o termo “Strategos” continua a ser utilizado (Borges, 2008).

“Apesar de não encontrarmos, na China Clássica, um equivalente exato da palavra estratégia, em contrapartida, o conteúdo por ela encerrada, isto é, a arte do general, a preparação dos planos, a análise da situação e o método, tudo isto é sobejamente conhecido e teorizado pelos orientais” (Nunes, 1998).

Com Maquiavel, na sua obra *O Príncipe* (1532), aparecem os mecanismos que constituíram os pré-requisitos para impor a conceptualização estratégica, suportada numa racionalidade social estratégica. Apesar de ter sido o primeiro a tomar consciência da correlação entre o sistema político e o militar, não utiliza explicitamente o vocábulo Estratégia (Borges, 2008).

Em 1771, por Joly de Maizeroy, a conduta da guerra era a ciência do general, que os gregos chamaram de estratégia, definindo-a como: *“Making war is a matter of reflection, combination of ideas, foresight, reasoning in depth and use of available means...In order to formulate plans, strategy studies the relationship between time, positions, means, and different interests, and takes every factor into account...which is the province of dialectics, that is to say, of reasoning, which is the highest faculty of the mind”* (Strachan, 2005, p. 35).

Para o Arquiduque Carlos da Áustria, a estratégia é: *“Strategy is the science of war: it produces the overall plans, and it takes into its hands and decides on the general course*

of military enterprises; it is, in stric terms, the science of the commander-in-chief” (Strachan, 2005, p. 35).

Em termos de pensamento militar, é com Clausewitz que o conceito aparece perfeitamente identificado na sua obra *Da Guerra*. Defendendo que a guerra é a continuação da política por outros meios, separando a Tática da Estratégia (Borges, 2008), define-se estratégia como: “a teoria relativa á utilização dos empenhamentos ao serviço da Guerra ou antes, a arte de ligar os combates uns aos outros” (Clausewitz, 1976). Para Clausewitz a estratégia só equacionava quantos grandes escalões deveria ter um exército, como Corpos de Exército e Divisões. Os baixos escalões, como Companhia e Batalhões, eram estabelecidos pela Tática (Borges, 2008).

Assim como Clausewitz, Henry de Jomini separa, objectivamente, a estratégia da tática, definindo estratégia como: “...*stratégie, ou l’art de bien diriger les masses sur le théâtre de la guerre, soit pour l’invasion d’un pays, soit pour la défense du sien*” (Jomini, 1838, p.36), defendendo ainda que “...*la stratégie est l’art de faire la guerre sur la carte, l’art d’embrasser tout le théâtre de la guerre; la tactique est l’art de combattre sur le terrain où le choc aurait lieu*” (Jomini, 1838, p. 155).

Em Portugal, a primeira obra sobre Estratégia surge em 1837 por Fortunato José Barreiros, tendo influência no pensamento do Arquiduque Carlos da Áustria e de Jomini, definindo Estratégia como: “A arte de dirigir as tropas, aos pontos decisivos do Teatro de Guerra” e Tática como “a arte de as empenhar em combate nesses pontos” (Barreiros, 1837, p.1). Esta teoria manteve-se até ao final da Primeira Guerra Mundial.

Com Colmar von der Goltz, em 1884, e de Alfred Thayer Mahan, em 1907, começa a aplicar-se a ideia de que a Estratégia não se deve preocupar apenas com a guerra, mas também promover o desenvolvimento dos instrumentos da força na situação de paz, defendendo que é tão importante em tempo de paz como em tempo de guerra (Borges, 2008).

Com as duas Grandes Guerras, o conceito de estratégia evoluiu, deixando de ser estritamente militar e alargando o conceito a todos os domínios de ação do Estado. (Borges, 2008). Este novo conceito é atribuído a Liddell Hart, o qual define a Grande Estratégia como “a arte de coordenar e dirigir todos os recursos de uma Nação, ou de um grupo de Nações, para a consecução dos objetivos definidos pela política” (Hart, 1966, p. 417), que identifica, a um nível inferior, a Estratégia Militar como “a arte de distribuir e aplicar os meios militares para atingir os fins da política” (Hart, 1966), defendendo ainda que o poder militar é apenas um dos elementos da Grande Estratégia, devendo considerar-se

também o poder financeiro, diplomático e comercial, assim como a pressão ética para enfraquecer a vontade do adversário (Hart, 1966).

André Beaufre, refere que a arte da guerra inclui a Estratégia, a Tática² e a Logística³. Definindo Estratégia como “...*l’art de faire concourir la force à atteindre les buts de la politique*” e “...*l’art de la dialectique des volontés employant la force pour résoudre leur conflit*” (Beaufre, 1965, p. 16). Assim sendo, a coação é o objeto da estratégia e a dialética das vontades, o seu ambiente essencial, estendendo o conceito além do âmbito militar.

Em Portugal, o Tenente-General Abel Cabral Couto define estratégia como: “Ciência e arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitem ou possam suscitar a hostilidade de uma outra vontade política” (Couto, 1988, p. 209). Assim, ao falar em unidade política está a referir-se a um poder organizado, embora possa não ser reconhecido internacionalmente.

Para a realização deste trabalho, adotámos o conceito do Coronel Mendes Dias (2012) que define Estratégia como a “ciência/arte de gerar, estruturar e utilizar recursos tangíveis e intangíveis a fim de uma organização atingir objetivos por si estabelecidos, que suscitem ou podem suscitar hostilidade de uma outra vontade/estrutura organizacional” (Dias, 2012, p. 278).

3.2 Delimitação do Conceito

O Conceito é delimitado segundo os critérios do objeto, dos sujeitos e da forma de produção, podendo através destes verificar se a expressão estratégia está a ser correctamente empregue. Caso contrário tudo era Estratégia (Couto, 1988, p. 199).

O critério do objeto, é algo que trata do desenvolvimento e utilização da força, para alcançarem objetivos políticos, que suscitem ou possam suscitar a oposição de uma outra vontade política (Couto, 1988).

O critério dos sujeitos, é a dialética de vontades, ou seja, é o nível da reflexão sobre a oposição das vontades, segundo este critério a Estratégia é competência das mais altas

² Arte de empregar as armas no combate com o melhor rendimento.

³ Ciência dos movimentos e dos reabastecimentos.

entidades políticas e militares. Exige alguém de elevado nível, com meios e autoridade substanciais, e com possibilidade de englobar todo o problema (Couto, 1988).

O critério da forma de produção, segundo o qual, a Estratégia tende a assentar em bases científicas sólidas, sem perder o aspeto da arte (Borges, 2008). Podendo dizer-se que a Estratégia é uma ciência e uma arte. Ciência, porque tem o método, a racionalização e o objeto, enquanto arte tem a forma como se utilizam os meios, a inspiração do momento e a subjetivismo e intuição de quem a exerce.

Além dos critérios delimitadores, existem os ingredientes que constituem o jogo da Estratégia e que são: objetivos, capacidades e ameaças.

3.3 Enquadrantes da Estratégia

A Estratégia está relacionada com a Política e com a Tática⁴.

A análise do enquadramento da Estratégia com a Política, será feita de três linhas de ação diferentes, sendo: hierarquia Política-Estratégia-Tática, distinção Política-Estratégia-Tática e relação Política-Estratégia-Tática.

Relativamente à hierarquia, a Política comanda a Estratégia e esta orienta a Tática. Esta conceção assenta no predomínio das relações de cooperação, quer ao nível interno, quer ao nível das relações internacionais. “Sendo os objetivos da Política, a segurança e o bem-estar das populações, esta é, então, o enquadrante superior da Estratégia” (Borges, 2008, p.40).

No caso da distinção, começamos por analisar a definição de Política, de Marcelo Caetano: “A Política é a atividade dos órgãos do Estado, cujo objetivo direto e imediato é a conservação da sociedade política e a definição e prossecução do interesse geral, segundo as circunstâncias aconselharem ou exigirem” (Caetano, 1993), a conservação da sociedade política respeita ao objetivo segurança, enquanto a prossecução do interesse geral tem relação direta com o objetivo de progresso e bem-estar.

Assim, a Política pode ser dividida em dois setores, a Defesa Nacional e as atividades relacionadas com o progresso e o bem-estar da sociedade. Apresentando significativas diferenças relativamente à Estratégia. Enquanto a Política é a doutrina dos

⁴ É a Ciência/Arte de utilizar, da melhor forma, os meios militares em função do ambiente operacional e das facilidades proporcionadas pela técnica, tendo em vista reduzir o adversário pelo combate ou pela ameaça de combate.” (Couto, 1988, p. 230).

fins, é una e incindível, e escolhe o quadro de ação, a Estratégia é a disciplina dos meios e dos caminhos, não sendo ideológica analisa mais friamente os fenómenos. A Estratégia identifica os perigos e as ameaças, no sentido de melhorar a decisão política (Borges, 2008).

No que concerne à relação entre a Política e a Estratégia, é importante a existência de um diálogo permanente e a definição do papel de cada uma. A Estratégia, como ciência informadora da Política, auxilia a definição de objetivos, no sentido de melhorar as possibilidades e reduzir as vulnerabilidades. A Política fixa os objetivos que terão de ser realizados pela Estratégia e esta estabelece os conceitos de ação, concebe doutrinas de preparação e de conduta da ação. A estratégia indica à Política os tipos de meios e processos mais adequados para se atingirem esses objetivos e os recursos necessários para o efeito (Couto, 1988).

“Podemos dizer que a política comanda a estratégia: a política é um fim, a estratégia é, como atividade, um meio para esse fim” (Couto, 1988, p. 221).

Como ciência, a Estratégia, auxilia a Política na melhor formulação dos objetivos, pode estudar e avaliar a situação estratégica, as possibilidades e vulnerabilidades próprias e dos adversários potenciais, as necessidades e os prazos (Couto, 1988).

O CEDN, ao definir os aspetos fundamentais da estratégia global adotada pelo Estado, para a consecução dos objetivos da política de defesa nacional, é o baluarte dessa relação e dessa conceção que Portugal tem seguido desde 1982.

São de natureza estratégica as decisões que visam ou podem modificar de uma forma substancial os potenciais das relações de forças em presença.

Considera-se que, a par da capacidade de modificação substancial da relação de forças em presença, são as relações com o poder político, bem como as consequências políticas das ações, que estabelecem a divisão entre a Estratégia e a Tática.

Em resumo, a Política define objetivos e o quadro de ação e atribui recursos, a Estratégia estabelece as modalidades de ação, o emprego de recursos e cria os meios, a Tática opera os meios.

3.4 Divisões da Estratégia

A Estratégia é una pelo seu objeto e método, no entanto, é divisível em estratégias especializadas.

Segundo Beaufre, é possível identificar “uma verdadeira pirâmide de estratégias distintas e interdependentes, que se torna necessário definir com clareza, para as combinar da melhor maneira num conjunto de ações que vise a mesma finalidade de conjunto” (1965, p. 30).

A Estratégia pode dividir-se segundo vários critérios, sendo:

- Quanto às formas de coação;
- Quanto à preparação e utilização das forças;
- Quanto ao estilo ou modo de ação. (Borges, 2008)

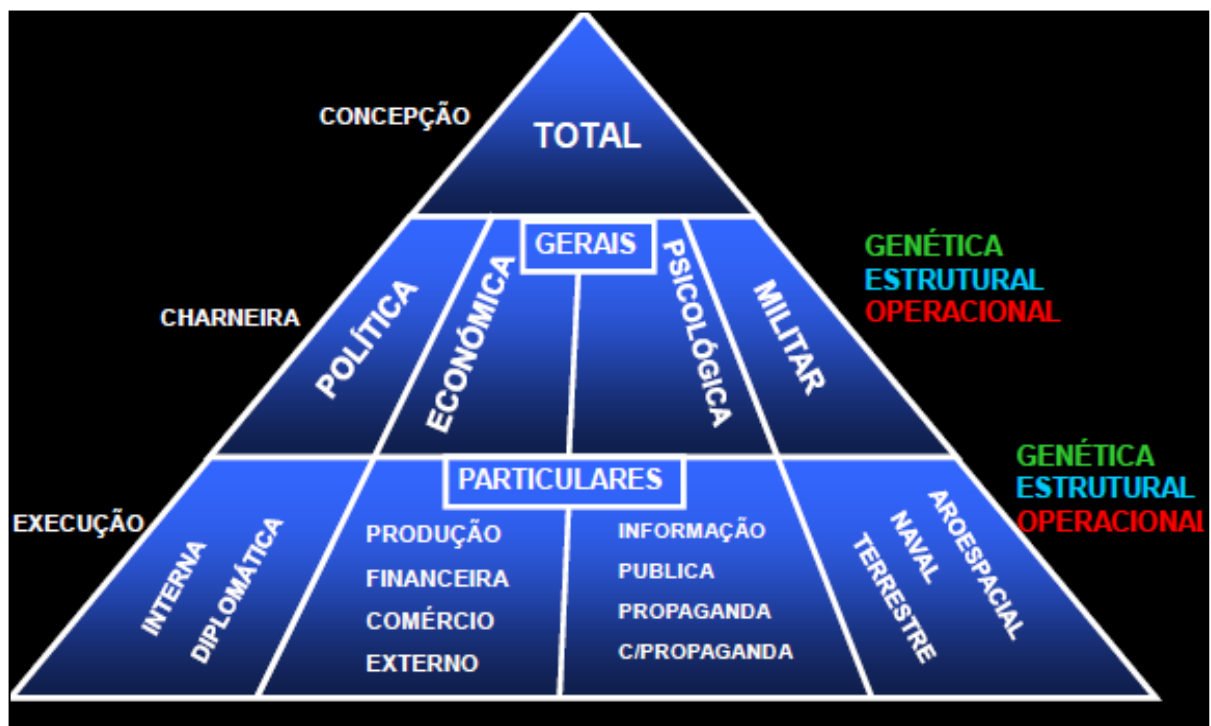


Figura nº 1 – Pirâmide de Beaufre

Fonte: Teoria Geral da Estratégia/M322/AM

3.4.1 Quanto às formas de Coação

No emprego efetivo da força, cada interveniente, através da utilização de meios materiais e de meios morais, em nível e tipo adequado, tenta impor a sua vontade recorrendo a diferentes formas de coação identificáveis como estratégias de ação.

A divisão, quanto às Formas de Coação, considera um sistema de estruturação vertical do Estado.

A Estratégia Integral (ou Total) localiza-se no topo da pirâmide. É imediatamente subordinada à política. Face às ameaças, cabe-lhe conceber o desenvolvimento harmonioso e a utilização dos recursos morais e materiais, com vista à prevenção ou superação das ameaças e à consecução de alguns objetivos políticos.

Compete-lhe conceber e dirigir a ação estratégica ao mais alto nível (concepção e direção da Estratégia de Defesa Nacional).

A responsabilidade pela condução da Estratégia Integral é do Governo.

O Governo, normalmente, é auxiliado por conselheiros especializados e tem um órgão de conselho (em Portugal é o Conselho Superior de Defesa Nacional) (Borges, 2008).

A cada uma das formas de coação corresponde uma Estratégia Geral. Com base na missão recebida da Estratégia Integral, cada Estratégia Geral reparte e combina as tarefas que devem ser executadas pelos diversos ramos de atividade do domínio a que dizem respeito.

As Estratégias Gerais estão ao nível do funcionamento de Charneira, entre a conceção (Estratégia Integral) e a execução estratégica (Estratégias particulares), ou seja, entre aquilo que se pretende atingir e aquilo que é possível fazer.

A responsabilidade pela condução de cada uma das Estratégias Gerais é dos Ministros, que têm a seu cargo os departamentos governamentais da área em causa.

É a este nível que se orienta a evolução e adaptação das táticas, das técnicas e do potencial para que as necessidades da Estratégia Integral sejam satisfeitas.

Na base da pirâmide, surgem as Estratégias Particulares, que de acordo com a natureza dos meios, derivam da divisão das Estratégias Gerais. Em relação à componente militar, estas estratégias referem-se à terrestre, naval e aeroespacial.

3.4.2 Quanto à preparação e utilização das forças

Na Estratégia podemos distinguir aspetos operacionais, aspetos genéticos e aspetos estruturais.

A Estratégia Operacional encarrega-se da conceção e execução da manobra estratégica (ao nível dos grandes escalões subordinados). Diz respeito à forma como são aplicados os meios (Borges, 2008).

Esta Estratégia procura conciliar o objetivo a atingir com aquilo que é permitido pela Organização, pela Tática e pela Técnica (Borges, 2008).

A Estratégia Genética procura inventar, construir ou obter novos meios, que coloca à disposição da Estratégia Operacional. Assim, o poder político, mediante a conjuntura e o Conceito Estratégico adotado, pode dispor dos meios adequados em qualidade, quantidade e oportunidade (Borges, 2008). Para isso são necessários estudos prospetivos, a definição de prazos de realização dos meios e uma programação contínua.

Estratégia Estrutural define as estruturas (organização/organigrama) das instituições que devem ser extintas, mantidas, adaptadas ou remodeladas para que se possa tirar o máximo rendimento dos meios existentes (Borges, 2008). Tem ainda como finalidade corrigir determinadas vulnerabilidades estruturais (Borges, 2008).

3.4.3 Quanto ao estilo ou modo de ação

No estilo ou modo de ação incluem-se as Estratégias Direta e Indireta.

Na Estratégia Direta, ao nível da Estratégia Total, utiliza preferencialmente o instrumento militar para resolver um problema.

Na Estratégia Indireta, ao nível da Estratégia Total, privilegia-se a utilização das outras Estratégias Gerais (económica, diplomática, psicológica).

Ao nível das Estratégias Gerais e Particulares, temos Estratégias Diretas ou Indiretas consoante o Estilo de Ação dos decisores (ministros ou secretários de estado).

Assim podemos ter uma Estratégia Integral Direta, mas no patamar das Estratégias Gerais, podemos ter, por exemplo, uma Estratégia Militar Indireta.

Na Estratégia Indireta, a imposição da vontade será obtida, fundamentalmente, pelo desequilíbrio do adversário, mais do que pelo seu esmagamento físico.

Capítulo 4

Planeamento de Ação Estratégica

4.1 Definição de objetivos

Na definição dos objetivos, a política vai ter em conta considerações duas tipologias fundamentais. Uma delas é:

- de natureza subjetiva – os móveis políticos;
- de natureza objetiva e racional, relevando da análise da situação política, interna e externa, explicando os acontecimentos atuais e as tendências de evolução futuras.

A outra tipologia fundamental é: documentos do quadro institucional: competências das instituições e dos decisores políticos; mecanismos de controlo institucional, que restringem o campo das escolhas possíveis (Couto, 1988).

Das conclusões da análise da situação política, são declinados Objetivos Políticos Longínquos⁵, são decompostos em Objetivos Políticos Intermédios estes são continuamente adaptados às possibilidades do momento⁶, dando origem aos Objetivos Políticos Atuais⁷ (Couto, 1988). Cabe ao exercício da política, tendo em vista a salvaguarda e a realização das finalidades fundamentais, estabelecer os Objetivos Políticos Concretos de acordo com os interesses nacionais e a conjuntura: “o papel da Política consiste, precisamente, em definir como esses objetivos últimos devem ser alcançados, isto é, que objetivos concretos deverão ser atingidos para o efeito e orientar a ação nesse sentido” (Couto, 1988, p. 307).

Os objetivos nacionais expressam, aquilo que o Estado programa atingir, sendo devidamente formulados e incluir apenas aspetos realistas.

⁵ Têm que ser prosseguidos com continuidade, com progressividade, e de forma parcelar. “A análise da situação política vai permitir definir possíveis objetivos políticos longínquos, logicamente concebidos; os móveis políticos vão orientar a escolha, entre a pluralidade de objetivos possíveis, daqueles que irão ser prosseguidos à luz dos fins últimos (segurança e progresso e bem-estar social) prosseguidos em permanência pelo Estado.” (Couto, 1988, p. 308).

⁶ Meios disponíveis e objetivos de outros actores.

⁷ Curto prazo, estes objetivos são todos concretos.

Os interesses nacionais designam aquilo que o Estado pretende salvaguardar. Sendo os objetivos nacionais formulados de acordo com os interesses nacionais.

Os objetivos podem ser classificados segundo os seguintes critérios:

- Grau de importância, em vitais⁸, importantes⁹ e secundários;
- Prazo de consecução, em últimos, longínquos, intermédios e atuais;
- Grau de permanência, em permanentes ou variáveis;
- Quanto ao âmbito, em gerais ou setoriais (Borges, 2008).

Nem todos os objetivos nacionais caem no âmbito da estratégia; só os que conviverem no ambiente essencial da estratégia, são designados por Objetivos Estratégicos Básicos - alguns objetivos podem surgir como estratégicos quando aparentemente estão fora do campo da estratégia (objetivos conflituais), mas são indicados pela estratégia, como ciência informadora da política que visam eliminar ou atenuar vulnerabilidades ou alcançar determinadas possibilidades.¹⁰ O conjunto dos objetivos atribuídos à estratégia constituem a sua Missão Estratégica, isto ao nível da Estratégia Total, destes são declinados os Objetivos Estratégicos Intermédios, que estão ao nível da estratégias gerais e particulares (Couto, 1988).

4.2 Estudo de Situação Estratégica

A missão estratégica será cumprida através da ação estratégica destinada a explorar os apoios possíveis e atuar contra quem se oponha¹¹ e agir sobre o que se oponha¹². (Couto, 1988).

Cabral Couto defende que, o estudo da situação estratégica consiste numa análise dos fatores de decisão e, a partir desta, na formulação de possíveis modalidades de ação e

⁸ São Vitais os objetivos cuja “consecução é entendida como directamente indispensável à sobrevivência nacional, pelo que, se necessário, o Estado mobilizará, para a sua consecução ou preservação, todos os recursos e recorrerá a todos os meios ou processos, militares e não-militares, que estiverem ao seu alcance”; é um objetivo não negociável (Couto, 1988, p. 65,66).

⁹ Os Objetivos importantes relacionam-se de forma significativa, “com os fins últimos da política, mas sem serem indispensáveis à sobrevivência nacional, de modo que poderão obrigar ao emprego da força militar, mas de forma limitada e de acordo com o um esforço proporcional ao valor atribuído ao objetivo em jogo” (Couto, 1988, p. 66).

¹⁰ Exemplo: obtenção de auto-suficiência em determinados recursos (energéticos, alimentares), constituição de reservas.

¹¹ Adversários.

¹² Forças adversas.

na sua análise e discussão, com vista a uma decisão fundamentada e traduzida na escolha de uma das modalidades consideradas (Couto, 1988).

“Desta forma para cada objetivo estratégico é necessário escolher os meios e processos capazes de o atingir, vencendo, se for o caso, as forças que se oponham. Este processo é efetuado através do Estudo da Situação Estratégica. O conjunto e a combinação daqueles meios e processos constituem a Manobra Estratégica.” (Sequeira, 2010, p. 7).

O estudo visa:

- Identificar com clareza o objetivo a atingir;
- Examinar as ameaças¹³ isto é, as ações (manifestas ou previsíveis) de um outro ator que visa um fim que contraria aquele objetivo;
- Examinar o potencial estratégico de que se dispõe e possíveis apoios que podem ser obtidos e que determinam possibilidades de ação;
- Conceber as modalidades de ação mais adequadas para alcançar o objetivo tendo presentes as ameaças, as possibilidades próprias e os apoios possíveis, bem como as grandes tendências e motivações do ambiente externo e interno (Couto, 1988).

Procuram-se obter respostas claras para as seguintes questões fundamentais relativas à ação estratégica: “Para quê (objetivo)? Contra quem (adversário)? Contra quê (ameaça)? Com quê (meios)? Como (modalidades de ação)?” (Couto, 1988, p. 334).

Esta fundamentação é consolidada através da análise de um primeiro esboço do estudo pelas estratégias gerais que tratam de verificar a sua adequação e exequibilidade. (Barroso, 2008).

A análise do objetivo deve abranger, além da sua natureza e características, o seu significado no quadro das potências com interesses na área e em especial a sua importância para ambos os beligerantes, uma vez que é esta classificação que vai determinar a intensidade e a duração dos sacrifícios (esforços) a fazer para o alcançar ou proteger. (Borges, 2008)

Em Estratégia apenas se consideram as ameaças provenientes de uma vontade consciente.

Também podemos dizer que uma ameaça é produto de uma possibilidade (capacidade) por uma intenção.

¹³ Ameaça “é qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais e morais” (Couto, 1988, p. 329).

As possibilidades são de avaliação relativamente fácil e segura, já que se baseiam numa apreciação de dados materiais e objetivos.

A avaliação das intenções é mais incerta, vaga e insegura, exigindo uma profunda análise dos interesses nacionais e dos objetivos específicos em jogo, bem como das estratégias em curso, das redes de compromissos existentes e dos padrões de comportamento e prismas de valores dos decisores (Borges, 2008).

A nível do planeamento, deve-se ter em atenção prioritariamente as ameaças mais prováveis, adoptando medidas cautelares em relação às mais perigosas (como na tática).

Potencial Estratégico “é conjunto das forças de qualquer natureza, morais e materiais, que um Estado pode utilizar em apoio da sua Estratégia” (Couto, 1988, p. 241), ou seja, conduz-nos ao conhecimento das possibilidades e vulnerabilidades de um Estado.

As forças podem ser classificadas quanto:

- À sua natureza, em materiais ou tangíveis¹⁴ e morais ou intangíveis¹⁵;
- À situação, em imediatamente disponíveis¹⁶ e latentes¹⁷.

A Força é um grupo de recursos morais e materiais, que um ator pode utilizar para alcançar determinado objetivo. Só as Forças que são empregues na concretização de um objetivo estratégico fazem parte do Potencial Estratégico. Existem recursos sem utilidade relativamente a estratégia (Sequeira, 2010).

O Potencial Estratégico resulta do estudo analítico e interpretativo dos diversos elementos que o constituem. Este pode ser dividido em três:

- Potencial teórico o “conjunto de forças imediatamente disponíveis e latentes (quanto à situação) ou materiais e morais (quanto à sua natureza).
- Potencial efetivo à parte das forças disponíveis que são, na realidade, empregues com fins estratégicos.” (Couto, 1988, p. 253) (na concretização de objectivos estratégicos).

¹⁴ Expressam valores concretos, como os efetivos militarmente organizados, as quantidades de armamentos, os recursos humanos, económicos e financeiros (incluindo os meios materiais que possam ser fornecidos por outros Estados, em consequência de convergência de interesses) (Sequeira, 2010).

¹⁵ Expressam valores abstractos, entre os quais figuram a capacidade de organização e de realização, a qualidade dos chefes civis ou militares, o patriotismo, a capacidade de sacrifício e de adaptação a situações novas (Sequeira, 2010).

¹⁶ Recursos que o Estado pode utilizar imediatamente, como por exemplo: as forças militares e militarizadas existentes, munições em depósito, sistemas de comunicações construídos ou instalados, recursos financeiros ou créditos em mão (Sequeira, 2010).

¹⁷ Dividem-se em: disponíveis depois de ativação; disponíveis depois de conversão; disponíveis depois de desenvolvimento ou exploração; disponíveis hipoteticamente. São forças que não podem ser imediatamente utilizadas, mas podem vir a sê-lo num prazo de tempo mais ou menos variável (Sequeira, 2010).

- Coeficiente de mobilização: relação entre o potencial teórico e o potencial efetivo. Este coeficiente varia com a época, com a política do Estado, em especial a natureza dos objetivos a concretizar.” (Borges, 2008, p. 69).

O Potencial Estratégico traduz a força de uma unidade política. Mas não deve ser confundida com o poder dessa unidade política, já que “o Poder é a revelação da força, em circunstâncias e com vista a objetivos determinados (é a força aplicável). Deste modo, é sempre menor que o Potencial estratégico, que traduz a força de uma unidade política.” (Borges, 2008, p 70).

Segundo Raymond Aron Poder é a “capacidade de um ator do sistema internacional impor a sua vontade a outro ator, mediante a suposição de sanções eficazes no caso de uma não aceitação dessa vontade”. (1983, p. 99).

Podemos o poder em três bases:

- Base objetiva é o conjunto de recursos¹⁸ quantificáveis e avaliáveis que um ator pode utilizar;
- Bases subjetiva é o conjunto de fatores de carácter subjetivo ou intangíveis, de difícil quantificação, mas que são decisivos¹⁹;
- Bases relativa é o conjunto de fatores que só tem significado em relação a outro; No âmbito deste conjunto de fatores incluem-se as circunstâncias da eventual aplicação do poder, a distância de aplicação e dos meios a serem aplicados (Dias, 2005).

“Após este estudo sabemos quais são os meios mais adequados para atingir o objetivo político-estratégico. Contudo os meios (são atribuídos pela política) nem sempre são os ideais por isso é fundamental tirar o melhor partido dos recursos atribuídos à estratégia, assim é o planeamento estratégico, última fase do Planeamento da Ação Estratégica.” (Sequeira, 2010, p. 12).

4.3 Planeamento Estratégico

Após a definição dos objetivos político-estratégicos e de estabelecido o conceito de ação estratégico, através da fixação de objetivos estratégicos intermédios e de diretivas

¹⁸ Energéticos, alimentares, económicos, militares, entre outros.

¹⁹ Coesão nacional, patriotismo, qualidade da política, qualidade da estratégia, educação, moral das Forças Armadas, entre outras.

para a sua consecução, elaboram-se os planos que derivam da decisão tomada (Couto, 1988).

O planeamento estratégico é condicionado por dois elementos fundamentais:

- Ameaças – que decorrem da análise da interação dos móveis e objetivos das diferentes vontades políticas e a sua hierarquização tendo em conta o grau de probabilidade da sua concretização e respetivos prazos e do grau de perigo e valor dos benefícios que se esperam com a vitória;
- Prazos Críticos²⁰ – período entre a decisão e a execução estratégica. Após a definição das ameaças, é necessário para cada uma a definição do prazo mínimo a partir da qual se julga mais provável a sua concretização, apoiando-nos para o efeito nas conclusões da análise da situação política. (Couto, 1988)

O Planeamento Estratégico deve ser contínuo e em função das situações futuras previsíveis, derivadas também da contínua análise da situação política e estratégica (Couto, 1988).

O Planeamento estratégico traduz-se em dois grandes tipos de Planos:

- De fortalecimento do potencial estratégico (correspondentes à estratégia estrutural e genética); mediante o desenvolvimento interno do país, incluindo o fortalecimento das suas forças morais e a redução das principais vulnerabilidades, com melhoria das estruturas, planos de forças, programas de forças, entre outras ações;
- De guerra ou de operações (correspondentes à estratégia operacional), abrange qualquer ação de exploração da força e incluem os destinados a manter a dissuasão, a assegurar o controlo de áreas e situações em tempo de paz. (Couto, 1988)

Os planos de fortalecimento de potencial estratégico traduzem-se em planos de dois tipos:

- Plano de Forças, no âmbito da estratégia genética, de toda a natureza. Entre eles avulta o plano de forças militares (a nossa atual Lei de Programação

²⁰ “Os prazos críticos vão condicionar o ritmo de implementação do fortalecimento do potencial estratégico, para que no momento da execução estratégica a relação de forças seja a mais adequada.” (Sequeira, 2010, p. 12).

Militar), que vai ditar a estrutura da força militar, concebida em função da estratégia militar escolhida.

- Os Planos de Infra-estruturas, no âmbito da estratégia estrutural, que visa a melhorias das estruturas de forma a tirar o máximo rendimento (Couto, 1988).

Capítulo 5

NATO

5.1 Evolução da NATO

Após a Segunda Guerra Mundial, a derrota de duas grandes potências mundiais em termos militares e económicos, Alemanha e Japão, deixou um vazio a Leste e Oeste da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), tendo sido aproveitado pelo Exército Vermelho (Santos, 2008).

A Política expansionista da URSS e os seus métodos totalitários²¹ começaram desde logo a preocupar os aliados da Europa Ocidental e da América do Norte. Esta preocupação surge devido a insuficiência que a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) tinha para garantir a soberania e a independência contra uma agressão externa (Santos, 2008). Isto significava que estava aberto o caminho para os Exércitos da URSS até ao Canal da Mancha e Pirenéus, sem que nenhuma organização lhe fizesse frente (Telo, 1996).

Com a ocupação e imposição de formas não democráticas de governo²², que já havia começado durante a Segunda Guerra Mundial, os países europeus viraram-se para os Estados Unidos da América (EUA), sendo este o único país suficientemente poderoso para fazer frente à URSS, tendo os EUA respondido através do Plano Marshall²³ e da Doutrina Truman²⁴ (Santos, 2008).

²¹ Autoritarismo, ou seja, os cidadãos não têm participação significativa na tomada de decisão do Governo, propaganda, partido único, culto da personalidade, censura aos meios de comunicação e expressão (Arendt, 2006).

²² Letónia (tornou-se República Socialista Soviética (RSS) da Letónia); Lituânia (tornou-se RSS da Lituânia); (Ver Anexo C).

²³ Este Plano foi criado em 1947 e baseava-se na assistência económica americana à Europa contra a miséria, o desespero e o caos, permitindo a reconstrução de uma Europa livre e evitar o que provavelmente seria a sua deslocação social e política para o comunismo (Santos, 2008).

²⁴ Esta política teve início em 12 de Março de 1947 por parte do Presidente norte-americano Truman. A adoção desta política visava conter a expansão do socialismo não pertencentes à zona sob influência da União Soviética. A ajuda americana não se limitava ao campo económico mas estendia-se ao campo militar (Santos, 2008).

“A Doutrina Truman e o Plano Marshall foram por isso atos geopolíticos, um esforço para, através de mecanismos políticos e económicos, contrariar o poder e a pressão soviéticas” (Santos, 2008).

O problema não era apenas económico e político, pois a Rússia mantinha quatro milhões de homens em armas, organizava as forças armadas dos seus países satélites e mantinha as suas indústrias de guerra em plena produção (Araújo, 1960).

A necessidade de criação de uma organização de carácter defensivo tornou-se evidente com o golpe de Estado em Praga²⁵, com o bloqueio de Berlim em 1948²⁶, assim como as alianças que a URSS estabeleceu no leste europeu (Moreira, 2004, p. 184).

A ideia original do Pacto Transatlântico surge por parte do então Ministro dos Negócios Estrangeiros britânico, Ernest Bevin, que alertou os EUA da possibilidade de deter o alargamento da influência soviética com a organização e união das civilizações ocidentais (Santos, 2008).

Em junho de 1948, os EUA, Canadá, França, Inglaterra, Bélgica, Luxemburgo e Holanda dão início às negociações com o objetivo de criar um sistema de segurança no quadro do Atlântico norte: a futura Aliança Atlântica. Em dezembro desse mesmo ano, dão-se os primeiros contactos exploratórios com Portugal, tendo em vista uma possível inclusão (Teixeira, 1996).

O Tratado do Atlântico Norte foi assinado em Washington, a 4 de abril de 1949, agregando um conjunto de países com interesses convergentes e estilos de vida semelhantes, com o objetivo de organizar a defesa comum do espaço europeu, norte-atlântico e norte-americano, fazendo face à ameaça protagonizada pela URSS (Ribeiro, 2011).

O início da organização destinou-se à estruturação civil e militar (Moreira, 2004, p. 184).

Com o fim da Guerra Fria, assim como do Pacto de Varsóvia e o consequente desmembramento da URSS, a aliança perdeu o seu principal motivo²⁷ de existência, tendo a organização de redefinir tarefas e responsabilidades.

²⁵ O Golpe de Estado de Praga que foi um evento em que o Partido Comunista da Checoslováquia, com o apoio da URSS, assumiu o controlo incontestável do governo da Checoslováquia, iniciando mais de quatro décadas de ditadura sob seu comando (Grodin, 2001).

²⁶ O Bloqueio de Berlim (de 24 de junho de 1948 a 11 de maio de 1949) tornou-se uma das maiores crises da Guerra Fria, desencadeada quando a URSS interrompeu o acesso ferroviário, rodoviário e hidroviário à cidade de Berlim Ocidental. O seu objetivo era forçar as potências ocidentais a sair, para ficar com o controlo da cidade (Grodin, 2001).

“Em simultâneo: a Organização das Nações Unidas (ONU) adquiriu um papel mais ativo na segurança internacional e nas iniciativas de paz mundial; a Comunidade Europeia (CE) agregou, aos objetivos de natureza económica, os de segurança, fundados na construção de uma identidade europeia específica; e diversos países do centro e leste da Europa, libertos da tutela de Moscovo, procuraram, na NATO e na CE, novas condições de segurança e de desenvolvimento, que motivaram o alargamento das duas organizações” (Ribeiro, 2011, p. 2).

Para além da defesa coletiva dos seus estados membros, a NATO passou também a sentir a necessidade de garantir a paz e a estabilidade na área euro-atlântica. Reflexo desta mudança de ambiente, a alteração do conceito estratégico da Aliança, aprovado em Washington (24 abril 1999), na Cimeira que comemorou os 50 anos da NATO, considerou também as ameaças colocadas por Estados falhados, a proliferação de armas de destruição massiva e outras ameaças transnacionais tais como disputas étnicas ou religiosas. (NATO, 1999)

Com o alargar das ameaças, a aliança deixou de ser geograficamente limitada, para se tornar uma aliança global. Neste contexto, a NATO sofreu uma reforma estrutural, redefinindo novas tarefas, como a gestão de crises e as operações de apoio à paz, para além de continuar a assegurar as responsabilidades de defesa fundamentais. Mas não deixou de parte o seu principal objetivo, a defesa mútua dos Estados Membros (Leitão, Freitas, & Costa, 2009).

5.2 Entrada de Portugal na NATO

Sendo a NATO baseada em dois pólos, o norte-americano e o continente europeu, era importante manter as linhas de comunicação entre estes. É neste aspeto que Portugal se torna importante para a organização, através do arquipélago dos Açores.

Os Açores, inserido no Triângulo Estratégico Português²⁸, desde sempre concitou interesses militares nacionais e internacionais, muito devido à sua localização, essencialmente como base de intervenção sobre as linhas de comunicação do Atlântico Norte e a saída do Mar Mediterrâneo (Carvalho (Coord.), 1990, p. 395).

²⁷ Fazer face a ameaça protagonizada pela URSS.

²⁸ Lisboa – Funchal – Ponta Delgada.

Este arquipélago era também essencial nos planos nucleares americanos, tendo sido estes a tomar a iniciativa, apoiados por Inglaterra, a convidar Portugal, tendo alguns países levantado reservas devido ao regime político português (Telo, 1999, p. 53).

Para os EUA, o regime político português não representava nenhum entrave à adesão à organização, tendo o Senador Conally proferido uma frase que deixa isso bem claro: “Não sei a quantidade de democracia que há em Portugal, mas sei que têm os Açores, o que não será nenhum inconveniente para nós em caso de guerra” (Telo, 1996, p. 91).

A posição geográfica de Portugal era fundamental em caso de conflito para que fosse dada uma resposta eficaz por parte da Aliança, e Portugal sabia disso.

António de Oliveira Salazar, no seu discurso na Assembleia Nacional, diz o seguinte: “Ao considerar a proposta de adesão ao Pacto do Atlântico a orientação do Governo devia pois definir-se em obediência ao duplo sentido seguinte: primeiro, verificar se o Pacto, devido à intervenção dos Estados Unidos e à sua promessa de auxílio, poderia, quanto a nós, funcionar como reforço da aliança inglesa na parte em que esta já atuava como fiadora da segurança do Atlântico Norte; segundo, que riscos se poderiam correr relativamente a conflitos entre nações da Europa Ocidental ou, mais claramente, se a previsão desses riscos ficaria reduzida a um ataque de leste, o qual, a efetivar-se, deveria supor-se contra todos e contra os princípios da cultura e da civilização que representam. O deslocamento do centro de gravidade da política mundial para oeste, verificado a seguir à primeira grande guerra, não só trouxe os Estados Unidos para o primeiro plano dessa política, mas aumentou o valor e os riscos do Atlântico, de cuja segurança passaram a depender quase exclusivamente a Europa, a África e a América. Em tais condições, o apoio dos Estados Unidos tornou-se necessário à segurança dos países ribeirinhos do Atlântico Norte na mesma medida em que as posições atlânticas passaram a ser necessárias à defesa americana” (Salazar, 1951, p. 412-413).

Outros autores, como José Medeiros Ferreira, defendem que o que teve maior peso na decisão de Salazar foi o fato de, uma inclusão de Portugal e uma exclusão de Espanha da aliança, colocaria Lisboa numa posição privilegiada de interlocutor num quadro extrapeninsular. Foi uma questão de política externa o principal fator que levou Portugal a aderir à NATO (Teixeira, 1995).

Nuno Severiano Teixeira (1999), também se debruçou sobre esta questão, defendendo que o que levou Portugal a aderir à NATO foi o fato de “a margem de

manobra da política externa portuguesa era pequena e a capacidade de alternativa quase nula” (Teixeira, 1999, p. 805).

Pedro Cantinho Pereira (2006) apresenta um exaustivo discurso acerca dos fundamentos que levaram o governo a aceitar a adesão, não tendo sido na sua opinião apenas um, mas sim um conjunto de fatores que levaram o governo português a tomar essa decisão. De salientar o facto do regime político português nunca ter sido posto em causa durante todo o processo negocial.

Outro dos fatores foi o tratado não prever uma perda da soberania nacional, não estando prognosticado qualquer estrutura supranacional na Europa, como Portugal inicialmente receava. Assim como, não existir a obrigação de um Estado entrar em guerra caso outro Estado membro fosse atacado, ou seja, o governo de cada Estado continuava a ter o poder de decisão.

As questões militares também influenciaram Salazar na tomada de decisão, tendo em vista a ameaça soviética que estava para durar, obrigando a uma tomada de posição, pois tratava-se de uma ameaça global. Em caso de conflito, dificilmente, Portugal continuaria neutral e sendo uma país com escassos recursos bélicos seria com certeza uma país arrastado para a Guerra, sem capacidade de resposta. Nesta situação, Salazar considerou pior não pertencer à aliança, pois ficaria sem apoio militar por parte de outros Estados (Pereira, 2006).

Na opinião de António José Telo (1996), há duas questões de fundo que levam a que Salazar, e apesar das suas reservas, ceda e acabe por aceitar aderir à NATO. Desde logo “uma aproximação política com os EUA, coisa que o regime não conseguiu nas negociações sobre os Açores; a ajuda para concretizar a política de defesa que o regime prossegue desde 1935” (Telo, 1996, p. 83).

Após a decisão de Portugal aderir à NATO, Oliveira Salazar diz no seu discurso, na Assembleia Nacional, uma frase bem elucidativa de como os argumentos apresentados pelos defensores à adesão eram extremamente fortes: “Pareceu difícil em tais circunstâncias estarmos ausentes” (Salazar, 1951, p. 414).

Também o Ministro português, Caeiro da Matta, proferiu uma frase, aquando da assinatura do Tratado, que dá a conhecer o grau de importância que o governo português dava agora a esta Organização: “ O meu país acedendo ao convite que lhe foi feito para tomar lugar entre as nações participantes, originárias, do Pacto do Atlântico Norte, não atendeu – posso bem afirmá-lo – ao aspeto exclusivo da sua própria segurança: fê-lo talvez

mais ainda pelo reconhecimento da necessidade de trazer a sua cooperação a este grande empreendimento...” (Carvalho, 1953, p. 41).

5.3 Conceito Estratégico NATO

“Entre 1949 e 1999, a NATO adoptou três conceitos estratégicos²⁹ simples, que privilegiaram, como tarefas prioritárias, a dissuasão e a defesa relativamente ao Pacto de Varsóvia, formado pela URSS e respetivos aliados. Na prática, estas tarefas traduziram-se na presença (avançada) das forças aliadas junto às fronteiras³⁰ dos países europeus que passaram a gravitar na órbita de Moscovo, e na conceção de uma resposta flexível, viabilizada pelas armas nucleares estratégicas e de teatro, bem como pelas forças convencionais” (Ribeiro, 2011).

No Conceito Estratégico NATO de 1991, aprovado em novembro de 1991, em Roma. Este conceito estratégico estabeleceu como tarefas principais da NATO, a segurança, a dissuasão e defesa, e o equilíbrio estratégico da Europa³¹ (NATO, 1991).

Este conceito estratégico evidencia que as preocupações da NATO relativas a época eram: a manutenção da segurança na Europa e a preservação do equilíbrio estratégico face a Rússia (Santo, 2011).

O Conceito Estratégico NATO de 1999, assinado em abril desse mesmo ano, em Washington, visava dar resposta ao aparecimento de novas ameaças, o alargamento da NATO para leste, a alteração da configuração política europeia e o alargamento das responsabilidades em termos de segurança e defesa por parte da UE.

²⁹ O primeiro conceito estratégico da NATO foi apresentado no documento DC6/1, de 1 de Dezembro de 1949 (The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area), complementado pelo MC14, de 28 de Março de 1950 (Strategic Guidance for North Atlantic Regional Planning) e pelo DC13, de 1 de Abril de 1950 (NATO Medium Term Plan). Em 1952 dá-se uma evolução nesta documentação estratégica, da qual surgem o MC 3/5, de 3 de Dezembro de 1952 (The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area) e o MC 14/1, de 9 de Dezembro de 1952 (Strategic Guidance), que agrega os conteúdos dos anteriores MC14 e DC13. Da fusão do MC 3/5 e do MC 14/1, em 23 de Maio de 1957, surge o MC 14/2 (Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area). Em 16 de Janeiro de 1968 foi promulgado o MC 14/3 (Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area). Em 22 de Novembro de 1954 foi adoptado o MC48 (The Most Effective Pattern of NATO Military Strength for the Next Few Years), actualizado em 14 de Novembro de 1955 pelo MC 48/1. Estes dois documentos deram origem, em 23 de Maio de 1957, ao MC 48/2 (Measures to Implement the Strategic Concept), actualizado em 8 de Dezembro de 1969 pelo MC 48/3 (Measures to Implement the Strategic Concept for the Defence of the NATO Area). (Ver Anexo D).

³⁰ República Federal da Alemanha e Noruega.

³¹ Tratava-se do equilíbrio relativamente à Rússia que, embora já não fosse considerada como o inimigo, ainda justificava muitas dúvidas quanto à sua postura estratégica futura.

Este documento tinha na sua letra a continuidade das políticas do conceito estratégico anterior, sendo as tarefas primordiais as mesmas, a dissuasão e a defesa. Tendo apresentado como novidades a gestão de crises, “quer o alargamento do âmbito do artigo 5º do tratado de Washington, que abandonou a visão tradicional das “agressões contra o território” e passou a considerar “qualquer ameaça de agressão”. Também desapareceu a tarefa de preservação do equilíbrio estratégico na Europa” (NATO, 1999).

Na época da assinatura do conceito estratégico, eram claras as preocupações estratégicas da NATO em relação à segurança e estabilidade da área euro-atlântica, assim como a intervenção no exterior das suas fronteiras, com a finalidade de prevenir conflitos e proporcionar ajuda humanitária (Santo, 2011).

“Em 2010, o efeito cumulativo da internacionalização do terrorismo, das campanhas militares no Iraque e no Afeganistão, da crise na Geórgia, dos crescentes ataques cibernéticos, da emergência de novas potências, do diferente posicionamento estratégico da Rússia, da crise financeira mundial e da necessidade de repensar a NATO com 28 membros³², entre outros problemas, levaram à adoção, em Lisboa, de um novo conceito estratégico” (Ribeiro, 2011).

Este conceito estratégico continua a salvaguardar a liberdade e segurança de todos os membros, tendo como principais tarefas a defesa coletiva, a gestão de crises e a segurança cooperativa (Santo, 2011).

Com vista a salvaguardar a segurança e liberdade dos membros, o Conceito Estratégico considera que a organização deve desempenhar três tarefas fundamentais, tais como: defesa coletiva, com base no artº 5 do Tratado de Washington, a gestão de crises, fazendo uso das capacidades militares e políticas nos conflitos e a segurança cooperativa, com a realização de parcerias com países que não fazem parte da NATO e outras organizações, como a UE, tendo em vista o controlo e a não proliferação de armamento (NATO, 2010).

A aliança identifica as principais ameaças³³, sendo elas: o terrorismo, a proliferação de armas nucleares e de outras armas de destruição massiva (NATO, 2010).

³² Albânia, Bélgica, Bulgária, Canadá, Croácia, República Checa, Dinamarca, Estónia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos. Importa realçar que vários países da Europa Central e de Leste, incluindo os países bálticos, entraram para a NATO em 2004 e 2009, pelo que não tinham participado na elaboração do conceito estratégico de 1999. (Ver anexo A).

Não existe uma clara percepção comum das ameaças da organização. Os membros mais recentes, devido à sua história e proximidade com a Rússia, têm visões diferentes das prioridades da aliança, em relação aos fundadores. Estes, pretendem o empenho no exterior, enquanto que outros defendem a defesa coletiva em relação à Rússia. Os EUA pretendem uma visão virada para o contraterrorismo fora do território NATO, os países europeus revelam algumas reservas em relação a essa ameaça e defendem os objetivos iniciais da organização (Ribeiro, 2011). É por esse motivo que o Conceito Estratégico da NATO faz referência a diferentes percepções sobre as ameaças.

Após a identificação das ameaças, apresenta as linhas de ação prioritárias para lhes fazer face: A defesa e a dissuasão, a gestão de crises, cooperação internacional, a reforma e a transformação da aliança (NATO, 2010).

Em relação à defesa e dissuasão, continuam fundadas numa combinação de capacidades nucleares estratégicas e de capacidades convencionais, porém, considera essencial:

- Realizar treinos, exercícios, planeamento de contingências e troca de informações para garantir a defesa contra toda a gama de desafios convencionais e emergentes³⁴;
- Desenvolver capacidade de defesa contra ataques de mísseis balísticos³⁵ como elemento central da defesa da NATO e ataques Nuclear, Biológica, Química e Radiológica (NBQR);
- Continuar a desenvolver a capacidade de prevenir, detetar, recuperar e defender contra ciberataques (NATO, 2010).

³³ Outras ameaças a segurança são: instabilidades ou conflitos fora das fronteiras da organização, decorrentes de extremismos, terrorismos e tráfico de armas, pessoas e narcóticos; Ciberataques dirigidos a organizações governamentais, redes de transportes e abastecimentos ou outras infra-estruturas críticas; perturbações das rotas de comunicações; Restrições de acesso ao espaço, decorrentes do desenvolvimento de armas laser e de tecnologias de guerra electrónica, que podem ter impacto no planeamento e nas operações da NATO.

³⁴ Exemplo: terrorismo.

³⁵ “No domínio da defesa antimíssil, o projeto da NATO, designado por *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence* (ALTBMD), deverá integrar o projeto dos EUA, designado por *Phase Adaptive Approach* (PAA), de modo a proteger as forças, os territórios e as populações dos aliados europeus. Esta posição, que é assumida pelos EUA e pela generalidade dos aliados, tem sido objeto de divergências doutrinais da Alemanha, que pretende ver a defesa antimíssil ligada à dissuasão nuclear. A França, bem como outros países, recusa tal ligação. A Turquia não concorda que o projeto seja apresentado como estando dirigido a ameaças protagonizadas por países concretos, designadamente, o Irão e a Síria. A tudo isto acrescem, por outro lado, os receios de alguns países terem de assumir custos acrescidos e, por outro lado, as disputas pela afirmação dos interesses das indústrias de defesa de certos países.” (Ribeiro, 2011, p. 8).

Relativamente à gestão de crises é realçada a importância da organização estar empenhada na prevenção, gestão, estabilização e apoiar à reconstrução de zonas afetadas por crises que constituem uma ameaça à segurança da NATO.

No Conceito Estratégico são considerados essenciais:

- Capacidade para implantar e manter forças militares nas áreas afetadas³⁶;
- Melhorar a partilha de informações entre membros, para melhor prever e evitar as crises;
- A melhoria do planeamento civil-militar, assim como o treino de forças especializadas, bem como, especialistas civis;
- Desenvolver doutrina e capacidades de forças expedicionárias (NATO, 2010).

O atual Conceito Estratégico da NATO, em relação à cooperação internacional, define como áreas de esforço o controlo de armamento, as parcerias e a política da porta aberta.

O controlo de armamento, desarmamento e não-proliferação está direcionado tanto para armas convencionais como para armas de destruição massiva. Destina-se a contribuir para a paz, segurança e estabilidade no mundo. Para concretizar este objetivo, a organização, aposta na transparência, reciprocidade e consentimento mútuo (NATO, 2010).

A cooperação internacional engloba organizações e países de todo o mundo e desenvolvem-se para a promoção da segurança mundial. Assentam no diálogo político e cooperação prática, participação na definição da estratégia e na tomada de decisão da NATO, consulta de questões de segurança que suscitem interesse mútuo (NATO, 2010).

A política da porta aberta, diz respeito à integração de democracias europeias que partilhem os mesmos valores e mostrem disponibilidade para assumir responsabilidade e as obrigações decorrentes dos contributos para a defesa comum (NATO, 2010).

Em relação às reformas e transformações da aliança, é necessário:

- Maximizar as capacidades de projeção e de sustentação das forças;
- Desenvolver e operar capacidades de forma conjunta;
- Dispor de recursos financeiros, militares e humanos suficientes para a realização das missões de segurança dos membros;

³⁶ Ver anexo B.

- Assegurar a máxima coerência no planeamento de defesa para desenvolvimento de requisitos modernos (NATO, 2010).

O Conceito Estratégico NATO termina com uma declaração política, definindo os objetivos da aliança para o futuro. *“We, the political leaders of NATO, are determined to continue renewal of our Alliance so that it is fit for purpose in addressing the 21st Century security challenges. We are firmly committed to preserve its effectiveness as the globe’s most successful political-military Alliance. Our Alliance thrives as a source of hope because it is based on common values of individual liberty, democracy, human rights and the rule of law, and because our common essential and enduring purpose is to safeguard the freedom and security of its members. These values and objectives are universal and perpetual, and we are determined to defend them through unity, solidarity, strength and resolve”* (NATO, 2010, p. 11).

5.4 Papel da organização na defesa nacional

Portugal, no seu CEDN de 2003, assume que não tem capacidade para se defender sozinho, necessitando de alianças, em especial a NATO, para poder defender-se contra uma eventual agressão externa (CEDN, 2003).

Até à revisão do Conceito Estratégico NATO de 2010, a NATO tinha sediado em Oeiras um dos seus Comandos de Segundo Nível, dependendo diretamente do SACEUR³⁷.

Entretanto este foi substituído por um Comando Naval, responsável pela Força de Marinha de Reação Rápida (STRIKFORNATO) que, até a essa data, estava sediada em Nápoles. A força passou totalmente para Oeiras, em Agosto de 2012 (NATO, 2014).

A STRIKFORNATO tem como missão: *“Provide a rapidly deployable Joint but predominantly Maritime headquarters to plan, comand, and control maritime operations across the full spectrum of Alliance Fundamental Security Tasks, including maritime Expanded Task Force Operations and maritime-heavy Smaller Joint Operations within the Euro-Atlantic region or at strategic reach.”* (NATO, 2014). Está também sediada, em Oeiras, a Escola de Comunicações da NATO.

³⁷ Comandante Supremo da Aliança na Europa.

A NATO quer reforçar a ligação ao Norte de África, tirando proveito das relações privilegiadas e a proximidade geográfica de Portugal em relação a esse território, bem como, às suas ex-colónias (Silva, 2011).

“Em termos de operações militares, Portugal tem participado em todas as operações e missões³⁸ em que a Organização tem entrado. Esta participação é de realçar, dado que é importante em termos de coesão que o maior número de nações participe nas operações e missões da NATO.

Em termos de participação na NATO Response Force³⁹, Portugal tem continuamente disponibilizado treinado e validado as suas forças⁴⁰ para este novo Conceito de Emprego da Organização, facto que nos tem granjeado créditos, que são sinal da relevância das Forças Armadas Portuguesas para a Organização” (Silva, 2011).

Portugal, tem apoiado as iniciativas da NATO para, assim, reforçar a sua missão na prevenção e resolução de conflitos e evolução cooperativa de segurança regional, servindo os seus interesses no que diz respeito à Defesa Nacional (Santo, 2011).

Assim, “a internacionalização e a modernização das Forças Armadas portuguesas resultam da integração de Portugal na Aliança Atlântica, (...), Portugal pode beneficiar também do futuro sistema de proteção do ciberespaço, cuja montagem foi decidida na última cimeira da organização” (Fontoura (Coord), 2013, pp.88 e 89).

Não podendo esquecer o Artº 5⁴¹, Portugal, desde a criação da NATO, fica ao abrigo deste artigo, fica com auxílio à sua Defesa Nacional, em caso de ameaça externa.

Podemos dizer que “a NATO, é vital para a segurança e defesa nacionais, bem como para a modernização e prosperidade de Portugal” (CEDN, 2013, p. 8).

³⁸Exemplos: no Iraque, na NATO Training Mission Iraque (NTM-I); no Kosovo, na Kosovo Force (KFOR); e no Afeganistão na International Security Assistance Force (ISAF).

³⁹ “The NATO Response Force (NRF) is a Highly ready and technologically advanced multinational force made up of land, air, maritime and Special Operations Forces components that Alliance can deploy quickly, wherever needed.(...) The NRF is comprised of three parts: a command and control element from the NATO Command Structure; the Immediate Response Force, a joint force of around 13000 high-readiness troops provided by Allies; and a Response Force Pool, which can supplement the Immediate Response Force when necessary.” (NATO).

⁴⁰ Portugal, por semestre, atribui a uma força (varia em número de militares e meios) a missão de se preparar para cumprir as missões da NRF. Essa preparação passa por treino rigoroso com vista a atingir os níveis exigidos pelos critérios de certificação da NATO. Essa força não pode ter outra missão atribuída, atuando sempre que a NATO decidir em qualquer parte do Mundo.

⁴¹ “The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area” (NATO, 2005).

Capítulo 6

CEDN

6.1 Evolução do Conceito Estratégico de Defesa Nacional

Portugal, desde o final da Primeira Guerra Mundial até à Segunda Guerra Mundial, adotou sempre uma estratégia de neutralidade⁴², reforçando a coesão interna, as Forças Armadas e a proteção de locais estratégicos (Ferreira, 2002).

As políticas setoriais são, em grande parte, do domínio dos programas dos governos, sendo alteradas sempre que este muda ou quando a conjuntura internacional assim o obriga.

Em relação à segurança e defesa, as políticas que necessitam de um prazo mais alargado para a sua implementação e um planeamento mais minucioso têm sofrido alterações, numa escala menor, sempre que o governo muda, o que leva a grandes dificuldades para a implementação de medidas a longo prazo. Para a implementação de políticas de longo prazo no setor da segurança e defesa existe o CEDN (Rodrigues, 2012).

Depois da aprovação da Constituição de 1976, enquadrante geral dos interesses nacionais, foi criado o CEDN. A Constituição ficou responsável pelo quadro legal, segundo o qual as instituições e a população se deveriam orientar. O CEDN, de acordo com o artº 7 da Lei de Defesa Nacional (LDN) refere: “1 — O conceito estratégico de defesa nacional define as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, e é parte integrante da política de defesa nacional. 2 — O conceito estratégico de defesa nacional é aprovado por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta conjunta do Primeiro -Ministro e do Ministro da Defesa Nacional, ouvido o Conselho Superior de Defesa Nacional e o Conselho de Chefes de Estado -Maior. 3 — As grandes opções do conceito estratégico de defesa nacional são objeto de debate na

⁴² Um exemplo é o Pacto Ibérico, assinado entre Portugal e Espanha em 17 de março de 1939.

Assembleia da República, por iniciativa do Governo ou de um grupo parlamentar, previamente à sua adopção”. Quando foi criado pela primeira vez, estava orientado para as grandes questões da Defesa Nacional, indicando como se deveria proceder com as componentes não militares de Defesa, sendo seu primeiro responsável o Ministro da Defesa Nacional (MDN) e aprovado em Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN), depois de passar por discussão em plenário na Assembleia da República.

O primeiro CEDN surge em 1985, seguido de mais dois, em 1994 e em 2003, estando actualmente no quarto (2013), o que dá um intervalo médio de nove anos entre as revisões. Parece estar a seguir-se o padrão da NATO⁴³, quanto ao intervalo.

O CEDN de 1985 tinha na sua letra influência do período da Guerra Fria e enquadramento NATO.

O de 1994 tinha na sua letra uma visão alargada de segurança e defesa nacional, tendo um conjunto de oito políticas sectoriais para o plano político interno que abrangiam a Educação e Cultura, o Ordenamento do Território e o Ambiente, a Ciência e a Tecnologia, os Transportes e as Comunicações, a Economia e as Finanças, a Indústria e a Energia e a Informação. Este documento surge devido às consequências da queda do Muro de Berlim, da implosão da URSS, do Tratado de Maastrich, do novo Conceito Estratégico da NATO (1991), das OAP e das hipóteses do terrorismo internacional (CEDN, 1994).

Em termos militares, o plano era:

- “Adotar uma postura estratégica defensiva e assegurar a capacidade de defesa e de resistência que garanta (...) a solidariedade militar aliada;
- Constituir um sistema de forças com capacidade para realizar operações conjuntas de vigilância e controlo do espaço interterritorial; colaborar em missões de manutenção ou de estabelecimento da paz, integradas em forças multinacionais;
- Colaborar nas ações de intercâmbio, diálogo e cooperação com forças armadas de países aliados ou amigos, por forma a intensificar o entendimento mútuo que previne conflitos.” (CEDN, 1994, p. 552).

Seguindo-se o CEDN de 2003, sofrendo influências da emergência do terrorismo transnacional e ficando marcado pelos ataques de 11 de Setembro, pelo assumir da

⁴³ Desde o fim da Guerra Fria, momento a partir do qual a NATO passou a tornar públicos os seus conceitos, houve três (1991, 1999 e 2010), o que dá um intervalo médio também de nove anos.

Segurança e Defesa da UE, pelo Conceito Estratégico NATO de 1999 e pela possível utilização do ciberespaço e de meios de destruição massiva (CEDN, 2003).

Após a análise do CEDN, fica clara a falta de capacidade que Portugal tem para se defender sozinho, necessitando de alianças para poder defender-se contra uma eventual agressão vinda do exterior, em especial da ataques terroristas e por meio de armas de destruição massiva, facto que realça a importância que a NATO assume atualmente.

Isso fica bem claro com “o sistema de segurança e defesa de Portugal tem como eixo estruturante a Aliança Atlântica. (...) Como organização de defesa colectiva, a NATO corresponde à melhor opção de Portugal no quadro da defesa do nosso espaço geográfico” (CEDN, 2003, p. 285).

No documento são definidas as principais ameaças à Defesa Nacional, são elas: terrorismo; o desenvolvimento e a proliferação não regulados de armas de destruição massiva, de natureza nuclear, radiológica, biológica ou química; crime organizado transnacional (CEDN, 2003).

Em abril de 2013 foi aprovado o atual CEDN, devido ao surgimento de novas condicionantes, entre as quais a crise económico-financeira que afectou a Europa, a emergência de novas potências e o Conceito Estratégico da NATO, aprovado em 2010, o que implica novas exigências em termos das contribuições portuguesas para a garantia dos objetivos da organização (CEDN, 2013).

O CEDN refere quais os principais riscos e ameaças à Defesa Nacional, como sejam:

- “O terrorismo, uma vez que a liberdade de acesso e a identidade de Portugal como uma democracia ocidental podem tornar o país um alvo do terrorismo internacional;
- A proliferação de armas de destruição massiva, que representa uma ameaça mais imediata e preocupante, na medida em que tal leve à sua eventual posse por grupos terroristas ou resulte em crises sérias na segurança regional de áreas vitais;
- A criminalidade transnacional organizada, uma vez que a posição geográfica de Portugal como fronteira exterior da UE e o vasto espaço aéreo e marítimo sob sua jurisdição lhe impõem particulares responsabilidades;
- A cibercriminalidade, porquanto os ciberataques são uma ameaça crescente a infraestruturas críticas, em que potenciais agressores (terroristas,

criminalidade organizada, Estados ou indivíduos isolados) podem fazer colapsar a estrutura tecnológica de uma organização social moderna;

- A pirataria, não só pela dependência energética e alimentar e pela importância do transporte marítimo para a economia nacional, mas também pelas crescentes responsabilidades nacionais na segurança cooperativa dos recursos globais” (CEDN, 2013, p. 16).

O documento define também a resposta a dar a essas ameaças e riscos. Nesse sentido o Estado deve, em termos militares:

- “Maximizar as capacidades civis e militares existentes e impulsionar uma abordagem integrada na resposta às ameaças e riscos, operacionalizando um efetivo sistema nacional de gestão de crises;
- Clarificar, agilizar e simplificar as estruturas de prevenção e de resposta operacional, adaptando-as à natureza das ameaças, de modo a maximizar as capacidades existentes e a melhorar a eficiência no emprego dos meios;
- Contribuir, nas instâncias internacionais, para o reforço das políticas de controlo e não-proliferação dos armamentos, das tecnologias de destruição massiva, para a prevenção e combate ao terrorismo (...);
- Aprofundar a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança em missões no combate a agressões e às ameaças transnacionais, através de um Plano de Articulação Operacional (...);
- Desenvolver as capacidades militares necessárias à mitigação das consequências de ataques terroristas, cibernéticos, NBQR (...)” (CEDN, 2013, p. 33).

Devendo as Forças Armadas estar preparadas para missões de:

- “Defesa integrada do território nacional;
- Resposta a crises internacionais ou conflitos armados, no âmbito dos compromissos assumidos nomeadamente com a NATO e a UE;
- Apoio à paz e de auxílio humanitário, de acordo com a política externa do Estado e da salvaguarda dos interesses nacionais;
- Cooperação técnico-militar;
- Interesse público, associadas ao desenvolvimento sustentado, ao bem-estar da população, ao apoio à proteção civil e aos compromissos internacionais assumidos neste domínio;

- “Cooperação com as forças e serviços de segurança no combate a ameaças transnacionais” (CEDN, 2013, p. 37).

O atual CEDN tem uma grande conotação económica. Exemplo disso é a rentabilização dos meios e capacidades das Forças Armadas. Mantendo a capacidade de dissuasão, é prioridade consolidar, como organização modular, flexível e moderna, otimizando o produto operacional, devendo estar sempre adequada ao novo ambiente de financeiro e de segurança (CEDN, 2013).

“No que se refere às estruturas do Ministério da Defesa Nacional, Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) e ramos, o aprofundamento da reforma deverá visar: uma organização funcional que corresponda a uma visão global da defesa nacional; a simplificação e redução de estruturas, por forma a agilizá-las e a eliminar os elementos desnecessários, e a melhoria do funcionamento dos órgãos e serviços que têm por incumbência obter, afetar e administrar os recursos destinados às Forças Armadas, em particular os que se relacionam com a preparação e emprego da sua componente operacional.

O dispositivo das Forças Armadas deve ser racionalizado de acordo com o princípio orientador da concentração, visando a economia de meios, rentabilizando o apoio logístico e limitando o número de infraestruturas, aproveitando ao máximo as que se mostrarem mais adequadas” (CEDN, 2013, p. 36-37).

6.2 As revisões periódicas e metodologia

Em Portugal não existe qualquer orientação sobre em que circunstâncias deve ser revisto o CEDN, ao contrário do que acontece com várias nações, como a Dinamarca, Suécia e Finlândia, que assumem o Conceito Estratégico NATO, assim como os diversos acordos que continuam em vigor com outras organizações internacionais, entre elas a UE e a ONU, suficiente para prescindirem do seu próprio conceito estratégico.

“Em sua substituição, para o campo essencialmente militar, os três países acima referidos, têm os chamados *Defense Agreements*⁴⁴ que funcionam com base em orçamentos

⁴⁴ Os *Defense Agreements* são preparados pela Defence Commission, um órgão “where State servants (civil and military) work together with parliamentarians and independent experts ... in a process carried on through a combination of long term, underlying, defense and security concepts and a periodic policy review whose results are conveyed in defense agreements, in *International Perspectives, Danish Armed Forces, Ministry of Defense.*” (Ministry of Defence, 2012).

de defesa para cinco anos” (Rodrigues, 2012).

“Obviamente não é a forma utilizada para definir as orientações estratégicas que é relevante. O decisivo é que o CEDN seja um documento útil e credível, isto é, que em termos funcionais esteja à altura da sua importância institucional, como documento de topo da hierarquia dos documentos de Defesa” (Rodrigues, 2012).

A revisão não implica a elaboração de um documento inteiramente novo, embora a prática tenha sido essa até ao momento. A revisão é sobretudo uma oportunidade de “validar as orientações estabelecidas e avaliar a forma como têm sido implementadas” (Rodrigues, 2012).

As alterações ao documento são resultado dessas avaliações, podendo existir a necessidade de elaboração de um documento totalmente novo, mas para isso é necessário uma justificação clara quanto às razões e ao propósito da mesma.

A metodologia que seguimos para a elaboração do CEDN tem mais de 30 anos, não tendo sofrido nenhuma alteração⁴⁵.

“Apareceu em 1982, juntamente com a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, numa altura em que havia pouca experiência de planeamento e dos vários tipos de critérios para o levar a cabo” (Rodrigues, 2012). Funciona sobre uma hierarquização de conceitos, sendo o CEDN o topo, o que leva a que o CEDN deixe a especificação dos objetivos para o nível mais baixo, o do Conceito Estratégico Militar (CEM). Sendo este um documento classificado, a população nacional fica à margem do que são os objetivos a assegurar pelas Forças Armadas (Rodrigues, 2012).

6.3 Elaboração e aprovação do CEDN⁴⁶

O CEDN “é o documento que define as linhas de ação dos vários setores do Estado e que concorrem para a consecução dos objetivos da política de Defesa Nacional”⁴⁷.

O processo de revisão inicia-se com a elaboração do Programa do Governo por parte do Governo, que inicia funções ou da continuidade a um novo mandato, sendo este programa debatido e aprovado na Assembleia da República (artº 11, nº2 alínea d da LDN).

⁴⁵ De acordo com a Diretiva Ministerial de Planeamento Militar de 1993 e modificações subsequentes.

⁴⁶ Ver anexo E.

⁴⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 Janeiro (DR – I SÉRIE – B, pp. 279 a 287).

Se o Programa do Governo⁴⁸, após a aprovação na Assembleia da República, definir a revisão do CEDN, o Governo constitui uma Comissão para a Revisão, que no caso do atual documento foi instituída pelo Despacho N. 9348/2012, do Ministro da Defesa Nacional⁴⁹. Esta Comissão foi composta por 25 especialistas dos vários setores que compõem o CEDN, com coordenação de Luís Fontoura. A Comissão elabora as Grandes Opções do CEDN que, posteriormente, são apresentadas à Assembleia da República, onde são debatidas pelos deputados. Nesta fase da elaboração das Grandes Opções do CEDN, o Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN)⁵⁰ é ouvido, dando o seu parecer (artº 17, nº1 alínea f da LDN). Até à aprovação das Grandes Opções do CEDN, o Conselho Superior Militar (CSM)⁵¹ poderá dar o seu parecer, sempre que solicitado.

Do debate na Assembleia da República, surge o CEDN, o qual é elaborado pelo Primeiro-ministro, em colaboração com o Ministro da Defesa Nacional (artº 7, nº2 da LDN), sendo ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM)⁵², assim como o CSM, se solicitado, colaboram na elaboração todos os outros ministros e sobre o qual se pronuncia o CSDN antes do CEDN ser aprovado pelo Governo. (artº 12, nº2 alínea h da LDN).

A elaboração e aprovação do CEDN encontra-se ao Nível da Estratégia Total, Nível da Conceção.

Definido o CEDN, o Governo e o Primeiro-ministro emanam a Directiva Governamental de Defesa Nacional⁵³, baixando o Nível Estratégico de Estratégia Total para a Estratégia Geral.

Após receber a Directiva Governamental de Defesa Nacional, o Ministro da Defesa Nacional emana a Directiva Ministerial de Defesa Militar, assim como os restantes ministros emanam as suas diretivas ao nível do seu ministério. Depois da Directiva Ministerial de Defesa Militar ser emanada, o Chefe do Estado-Maior General das Forças

⁴⁸ É um documento do qual constam as principais orientações políticas e as medidas a adotar ou a propor para governar Portugal.

⁴⁹ DR, 2ª Série, N. 133 de junho de 2012.

⁵⁰ É o órgão específico de consulta para os assuntos relativos à Defesa Nacional e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas.

⁵¹ É um órgão consultivo militar do Ministro da Defesa Nacional.

⁵² É um órgão consultivo militar do Ministro da Defesa Nacional.

⁵³ A directiva tem como finalidade definir as linhas de orientação, prioridades e objetivos para operacionalizar a Estratégia Total na Estratégia Geral, ou seja, ao nível de cada ministério.

Armadas (CEMGFA) faz uma apreciação da situação política, prepara o projeto do CEM⁵⁴ e manda os Chefes de Estado-Maior fazer a análise da situação e das missões específicas de cada ramo. Os Chefes de Estado-Maior procedem aos seus estudos de situação e missões, Nível da Estratégia Particular.

Após confirmação e aprovação do CEM, pelo Ministro da Defesa Nacional (artº 14, 3 alínea e da LDN), o CEMGFA prepara projetos (missões às Forças Armadas, sistema de forças, preparação de dispositivo), que se inserem no âmbito da Estratégia Geral, mas onde as Estratégias Genética (gerar e/ou adquirir os meios), Estratégia Estrutural (sistema e preparação e dispositivo de forças) e a Estratégia Operacional (missões às Forças Armadas) têm lugar e submete-os à apreciação do CCEM, e este, por sua vez submete ao Ministro da Defesa Nacional.

O MDN confirma, junto do CSDN, o CEM e aprova-o (artº 14, nº 3 alínea 1 da LDN). Tem também a prerrogativa de aprovar o dispositivo de forças.

O CSDN define as Missões das Forças Armadas e Sistema de Forças Nacional (SFN)⁵⁵.

6.4 Defesa Nacional

A Defesa Nacional tem como objeto a Nação e visa alcançar, como conjunto de medidas, a Segurança Nacional, no respeito pela ordem constitucional, pelas instituições democráticas e pelas convenções internacionais. Engloba assim, todos os setores do Estado, incluindo medidas no âmbito da proteção civil que não são do âmbito da Estratégia.

Além da vertente nacional, a Defesa Nacional compreende uma componente internacional, “pois as capacidades militares são relevantes na afirmação do interesse nacional na esfera internacional e porque a estabilidade e paz internacionais são de interesse nacional, mesmo quando os conflitos ou tensões não põem diretamente em causa a Segurança Nacional” (Albuquerque e Teles, 1998, p. 88).

⁵⁴ O artº 3 da LOBOFA define CEM como:

- “Define as grandes linhas de conceptuais da actuação das FA e as orientações gerais para a sua preparação, emprego e sustentação;
- É elaborado pelo CCEM, aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional e confirmado pelo CSDN.”

⁵⁵ O artº 5 da LOBOFA define SFN como:

- “O SFN define os tipos e quantitativos de forças e meios que devem existir para o cumprimento das missões das Forças Armadas...”

O CEDN actual define Defesa Nacional como: “As políticas de segurança e defesa são orientadas pela promoção dos interesses nacionais: pela afirmação da presença de Portugal no mundo e pela consolidação das suas alianças internacionais; pela defesa da reputação e da credibilidade externas de Portugal; pela valorização do papel das comunidades portuguesas no mundo; pela contribuição para a promoção da paz e da segurança humana, com base no primado do direito internacional.

São os seguintes os princípios fundamentais em que assentam as políticas de segurança e de defesa nacional: o princípio da independência nacional, o princípio da igualdade entre os Estados, o princípio da proteção dos direitos humanos, o princípio do respeito pelo direito internacional, o princípio da resolução pacífica dos conflitos internacionais e o princípio da contribuição para a segurança, a estabilidade e a paz internacionais.

O Estado defende os interesses nacionais por todos os meios legítimos, dentro e fora do seu território, das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e do espaço aéreo sob sua responsabilidade; o Estado assegura a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses num quadro autónomo ou multinacional; no exercício do direito de legítima defesa, Portugal reserva o recurso à guerra para os casos de agressão efetiva ou iminente” (2013, pp. 26-27).

No artº 275/1 da Constituição da República Portuguesa (CRP), incumbe “às Forças Armadas a defesa militar da República”. (CRP, 1976), enquanto que o artº 276/1 define que a “A defesa da Pátria é direito e dever fundamental de todos os portugueses” (CRP, 1976).

6.5 Papel do CEDN na defesa nacional

“As políticas de segurança e defesa são orientadas pela promoção dos interesses nacionais: pela afirmação da presença de Portugal no mundo e pela consolidação das suas alianças internacionais; pela defesa da reputação e da credibilidade externas de Portugal; pela valorização do papel das comunidades portuguesas no mundo; pela contribuição para a promoção da paz e da segurança humana, com base no primado do direito internacional” (CEDN, 2013, p. 26).

Neste documento estão explanados os Objetivos Nacionais Permanentes da Defesa Nacional como:

- “A sobrevivência nacional, a independência nacional, a integridade do território e os valores fundamentais da ordem constitucional;
- A liberdade e a segurança das populações, bem como os seus bens e a proteção do património nacional;
- A liberdade de ação dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade de realização das funções e tarefas essenciais do Estado;
- A manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais;
- O fortalecimento das capacidades de coesão da comunidade nacional, de modo a que possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaça externas” (CEDN, 2013, p. 27).

Para garantir esses valores permanentes, o CEDN define objetivos a cumprir de uma forma mais generalizada, sendo trabalhados na Diretiva Governamental de Defesa Nacional e, posteriormente, nas Diretivas Ministeriais, que no caso do setor militar vai dar origem ao CEM.

Os objetivos são:

- “Assegurar uma capacidade dissuasora, reforçada pelo quadro de alianças, suficiente para desencorajar as agressões ou para restabelecer a paz, em condições adequadas para o interesse nacional;
- Consolidar uma estrutura militar como meio essencial de demonstração da capacidade de defesa do Estado e da determinação coletiva no exercício da soberania nacional;
- Assegurar a capacidade para cumprir as missões militares necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado;
- Articular de forma eficiente meios civis e militares, de forma a garantir uma capacidade de resposta integrada a agressões ou ameaças à segurança nacional;
- Garantir a capacidade de vigilância e controlo do território nacional e do espaço interterritorial, incluindo a fiscalização do espaço aéreo e marítimo;
- Garantir capacidade autónoma para executar missões destinadas a salvaguardar a vida e os interesses dos cidadãos portugueses;

- Assegurar reservas estratégicas indispensáveis à segurança do país, nomeadamente nos planos da energia, das comunicações, dos transportes, dos abastecimentos, da alimentação e da saúde;
- Garantir a capacidade para organizar a resistência nacional em caso de agressão” (CEDN, 2013, p. 32).

Conclusões e Recomendações

Cumprimento dos objetivos

Tendo em conta o desenvolvimento do trabalho, a partir da Revisão da Literatura, tornou-se possível definir um quadro teórico para a consequente verificação. Assim, com a validação e refutação das Hipóteses criadas, a resposta às Pergunta de Partida e Perguntas Derivadas e a análise teórica realizada, consideraram-se os Objetivos Específicos e o Objetivo Geral cumpridos na sua plenitude.

Resposta às Perguntas Derivadas

A resposta às Perguntas Derivadas colocadas inicialmente é possível devido ao cumprimento dos Objectivos Específicos, referido anteriormente.

No que respeita à primeira Pergunta Derivada: **“O que levou a entrada de Portugal na NATO?”**, a resposta surge no encadeamento do trabalho e da documentação consultada. Pode afirmar-se que Portugal entrou para a NATO devido a sua posição geográfica através do arquipélago dos Açores. Servindo este como meio de comunicação entre os dois pólos da Organização, continente europeu e o norte-americano. Este arquipélago era também importante nos planos nucleares americanos. Tendo sido estes a tomar a iniciativa com apoio da Inglaterra. Portugal aceitou o convite, isto porque, o seu regime político nunca foi colocado em causa; outro dos motivos foi o tratado não prever a perda de soberania em detrimento da organização e o apoio militar que a aliança fornece caso o país seja atacado, visto que Portugal tinha poucos recursos bélicos e não conseguiria manter a sua integridade territorial sozinho.

Relativamente à segunda Pergunta Derivada, **“O que representa a NATO na estratégia portuguesa no que à componente militar de defesa respeita?”**, pode afirmar-

se, decorrente do trabalho e da documentação consultada, que a organização tem um papel importante na Defesa Nacional, visto Portugal não ter capacidade de se defender sozinho contra uma agressão exterior. Ficando salvaguardado através do Artº 5, refere que qualquer membro que seja alvo de um ataque armado será considerado um ataque contra todos, o que leva ao auxílio na defesa, incluindo o uso da força armada, para restaurar e manter a segurança da área do Atlântico Norte. A NATO tem sediado em Oeiras um Comando Naval responsável pela Força de Marinha de Reação Rápida (STRIKFORNATO), que tem como missão fornecer um destacamento de reação rápida com capacidade para planejar, comandar e controlar as operações marítimas em todo o espectro de tarefas de segurança na região euro-atlântica. Portugal tem participado em operações e missões em que a organização tem entrado, o que eleva a coesão no seio da aliança. A participação na NATO Response Force, para a qual Portugal tem continuamente disponibilizado treino e validadas as suas forças, levam à internacionalização e à modernização das Forças Armadas portuguesas, assim como a possibilidade de beneficiar do futuro sistema de proteção do ciberespaço.

Por fim, como resposta à terceira e última Pergunta Derivada, **“Qual o papel do CEDN no que à componente militar de defesa respeita?”**, pode afirmar-se o CEDN é o documento principal em relação à Defesa Nacional. É o documento que define os objetivos da Defesa Nacional como: A sobrevivência nacional, a independência e integridade do território, a liberdade e segurança das populações, bem como o património nacional, o regular funcionamento das instituições democráticas do país, a manutenção da paz. Para garantir esses valores define ainda os objetivos a cumprir como: Assegurar a capacidade dissuasora; consolidar uma estrutura militar como meio essencial de demonstração da capacidade de defesa do Estado; Assegurar a capacidade de cumprir missões militares necessárias para garantir a soberania, independência nacional e integridade do território; garantir a capacidade de vigilância e controlo do território nacional; garantir a capacidade para organizar a resistência nacional em caso de agressão. O CEDN vai dar origem a Diretivas Ministeriais, que no caso do setor militar dá origem ao CEM, documento que define as grandes linhas conceptuais da atuação das Forças Armadas e as orientações gerais para a sua preparação, emprego e sustentação.

Verificação das Hipóteses

Com a finalidade de se constituírem como proposições de resposta à Pergunta de Partida, foram constituídas duas Hipóteses de trabalho.

A primeira hipótese, **“O Conceito Estratégico da NATO é o principal documento a influenciar o Conceito Estratégico de Defesa Nacional no que à componente militar de defesa respeita”**, esta foi parcialmente refutada ao longo de todo o estudo. O CEDN é influenciado por vários documentos, entre eles o Conceito Estratégico da NATO e o Tratado da União Europeia. O documento da NATO é, sem duvida, uma das grandes influencias na letra do CEDN, mas não se pode afirmar ser a principal, isto porque, Portugal, ao fazer parte de outras organizações sofre influência das mesmas. Sendo exemplo disso as ameaças e as respostas a dar, definidas na Estratégia Europeia de Segurança que são as mesmas que constam do CEDN.

Para Portugal, a continuidade da Aliança Atlântica e da UE são indispensáveis para garantir condições mínimas de estabilidade num cenário de transformação, uma vez que permanecem no ambiente de segurança internacional fatores de instabilidade e conflitualidade cujas consequências, difíceis de prever, podem desencadear situações de risco, que, direta ou indiretamente, podem pôr em causa os interesses nacionais.

Relativamente à segunda hipótese, **“As necessidades de defesa da NATO, que, resulta da política de alianças existentes entre os membros, origina interesses comuns, plasmados no CEDN.”**, esta é validada pela análise do Conceito Estratégico da NATO e o CEDN. Na letra destes dois conceitos, está clara a participação de outras organizações na defesa do território da organização/país, sendo exemplo disso o Tratado da União Europeia e a Carta da ONU.

No que respeita à última hipótese, **“O Conceito Estratégico da NATO, aliado aos interesses de outras organizações das quais Portugal faz parte (UE, ONU e CPLP), influencia directamente o CEDN”**, esta é validada pela análise do CEDN. Na sua letra verifica-se a influência de vários documentos, tendo estas organizações participação ativa na Defesa Nacional, em caso de ameaça externa. É também clara a influência destas organizações nas revisões que o CEDN foi tendo ao longo dos tempos. Tendo o conceito adotado medidas para fazer face as ameaças e riscos que se encontram nos conceitos das organizações em que está inserido.

Resposta à Pergunta Central

Resultante do trabalho realizado e dos pontos anteriores torna-se possível responder à Pergunta de Partida que traduz o problema a aclarar, **“Qual a influência que o Conceito Estratégico da NATO de 2010 teve no Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013, no que à componente militar de defesa respeita?”**.

A revisão do CEDN de 2003, que deu origem ao atual (2013), foi motivada pela alteração da situação internacional da última década, a emergência de grandes potências e a reorientação estratégica dos EUA, o novo Conceito Estratégico NATO, a crise económica e financeira e Portugal ter recorrido à assistência financeira internacional.

Após a análise dos dois documentos, verifica-se que o atual sofreu alterações significativas no que à componente militar de defesa respeita.

O CEDN de 2003 define como ameaças à Defesa Nacional: o terrorismo, o desenvolvimento e a proliferação não regulada de armas de destruição massiva e o crime organizado transnacional. O atual CEDN continua a definir as mesmas ameaças do seu antecessor, acrescentando a cibercriminalidade, a pirataria e a instabilidade ou conflitos fora das fronteiras. As ameaças que constam no documento são as mesmas que o Conceito Estratégico NATO define para a organização.

Em relação às linhas prioritárias, para fazer face às ameaças, o atual CEDN apresenta algumas inovações como: maximizar as capacidades civis e militares para operacionalizar o sistema nacional de gestão de crises; contribuir para o reforço das políticas de controlo e não-proliferação do armamento, das tecnologias de destruição massiva, para a prevenção e combate ao terrorismo; desenvolver as capacidades militares necessárias à mitigação das consequências de ataques terroristas, cibernéticos, Nucleares, Biológicos, Químicos e Radiológicos; a realização de treinos, exercícios com forças de outras organizações/países para melhorar a sua capacidade de defesa contra toda a gama de desafios convencionais e emergentes, assim como melhorar a capacidade de partilha de informações entre estes; maximizar as capacidades de projeção e sustentação das forças; dispor de recursos financeiros, militares e humanos suficientes para realizar missões de interesse da organização ou nacionais; garantir capacidade de vigilância e controlo do território. Sendo os pontos-chave da resposta às ameaças, a defesa e dissuasão, a gestão de crises e a cooperação internacional. Todas estas alterações resultam do atual Conceito Estratégico NATO, estando esplanadas nos dois documentos.

O atual Conceito Estratégico NATO, tem uma grande conotação económica, definindo que os meios da organização devem ser alvo de uma reestruturação com vista a optimizarem o produto operacional, não deixando de parte a modernização das forças mantendo a capacidade de dissuasão e de defesa do território. Algo que também se verifica no actual CEDN, defendendo os mesmos pontos do documento da organização.

Limitações da Investigação

No decorrer da elaboração deste estudo surgiram alguns obstáculos que importa indicar.

A principal limitação foi a escolha de autores para a realização do enquadramento teórico, a grande quantidade de individualidades, revelou-se uma problema, visto que grande parte dos trabalhos realizados são de opinião e normalmente trabalham os dois conceitos em separado.

A impossibilidade de aceder ao Conceito Estratégico Militar, devido à sua confidencialidade

Propostas de Investigações Futuras

Após o estudo efetuado pode afirmar-se que as possibilidades desta investigação não se esgotam nas páginas da mesma. Tendo isto, julga-se pertinente sugerir alguns aspetos para futuras investigações.

No alcance de uma visão global, seria interessante desenvolver um estudo mais abrangente sobre todos os documentos que influenciam o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Bibliografia

- Academia Militar (2013). *NEP 5202//DE/01JUN13/AM*. Lisboa: Academia Militar.
- Albuquerque, Catarina de & Teles, Patrícia Galvão (1998), Portugal: política de defesa e política externa, in Janus – suplemento especial.
- Araújo, Manuel Gomes de (1960); *O Tratado do Atlântico Norte (NATO), sua evolução política, militar e económica in Conferências proferidas em 1959/1960*, vol.1, Lisboa : IAEM.
- Arendt, Arendt (2006). *As origens do Totalitarismo*, Dom Quixote.
- Aron; Raymond (1983). *Paz e Guerra entre as Nações*, (2ª edição), Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Assembleia da República (2009). Lei n.º 1-A/2009, de 7 de julho (Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas). *Diário da República*. 1.ª Série. N.º 129
- Barreiros, Fortunato José (1837). *Principios Geraes de Strategia e de Grande Tactica*, Escola do Exército, Lisboa.
- Barroso, L. M. (Abril de 2008). Análise Conceptual do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. *Revista Militar*.
- Beaufre, André (1965). *Introduction à la Stratégie*, Centre d'Études de Politique Étrangère, Paris.
- Borges, J. V. (2008). *Teoria Geral da Estratégia*. Lisboa: Academia Militar.
- Caetano, Marcello (1993). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6.ª Edição, Coimbra.
- Canotilho, J.J. Gomes e Moreira, Vital. (2002) *Constituição da República Portuguesa*, 6.ª edição revista, Coimbra Editora, Coimbra.
- Carvalho, Henrique Martins de (1953). Portugal e o Pacto do Atlântico, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa.
- Carvalho, V. d. (Janeiro - Março de 1983). A evolução da situação estratégica mundial e a validade das Teorias Geoestratégicas. *Nação e Defesa*, pp. 107 - 128.

- CEDN (2003), Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 Janeiro (DR – I SÉRIE – B, pp. 279 a 287).
- Clausewitz, Carl Von (1976), *Da Guerra*, P&R, Lisboa.
- Couto, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia*, Vol. I, IAEM, Lisboa.
- Defence, M. o. (2012). *Danish Armed Forces International Perspectives*. Copenhagen: Ministry of Defence.
- Dias, Carlos Manuel Mendes (2005). *Geopolítica: Teorização Clássica e Ensinamentos*, Lisboa: Prefácio.
- Dias, Carlos Mendes (2012), *Estratégia – Evolução do Conceito*, Estratégia, Vol. XXI, Lisboa.
- DR, 2ª Série, N. 133 de junho de 2012.
- Fontoura (Coord.), L (2013). *Segurança e Defesa Nacional*. Almedina.
- Fortin, M. F. (2009) (5.ª Ed.). *O Processo de Investigação da concepção à realização*. Loures: Lusociência.
- Freixo, Manuel João Vaz (2011) (3.ª Ed). *Metodologia Científica. Fundamentos, Métodos e Técnicas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Grogin, Robert C (2001). *Natural Enemies: The United States and the Soviet Union in the Cold War, 1917–1991*. Lexington Books.
- Hanula, P. (27 de Fevereiro de 2006). *Pacto Molotov-Ribbentrop*. Obtido em 22 de Março de 2014, de Wikipedia: http://pt.wikipedia.org/wiki/Pacto_Molotov-Ribbentrop#mediaviewer/Ficheiro:Ribbentrop-Molotov.svg
- Hart, Liddell (1966), *Estratégia*, Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro.
- Jomini, Henry (1838). *Précis de l'Art de la Guerre*, I^{re} Partie, G.-Laguionie, Paris.
- Leitão, A. M., Freitas, R., & Costa, P. S. (Fevereiro/Março de 2009). NATO - Desafios e Perspectivas. *Revista Militar*.
- Moreira, Adriano (2004). *A Europa em formação (A crise do atlântico)*, 4ª edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- NATO. (18 de Fevereiro de 2005). *NATO and the Scourge of Terrorism*. Obtido em 20 de Fevereiro de 2014, de NATO: <http://www.nato.int>
- NATO. (2014). *NATO on Duty*. Obtido em 20 de Fevereiro de 2014, de NATO: <http://www.nato.int/nato-on-duty/index.html>
- NATO. (2014). *Vision & Mission*. Obtido em 15 de Maio de 2014, de STRIKFORNATO: <http://www.sfn.nato.int>

NATO. (s.d.). *History*. Obtido em 15 de Maio de 2014, de STRIKFORNATO: <http://www.sfn.nato.int>

NATO. (s.d.). *NATO Response Force*. Obtido em 25 de Maio de 2014 de NATO: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm

Nunes, Luís Filipe Tavares (1998), *O Conceito de Estratégia e a sua Evolução*, IAEM, Lisboa.

Oliveira, Maria Marly de (2005) (3.^a Ed.). *Como fazer Projetos, Relatórios, Monografias, Dissertações e Teses*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Pereira, Pedro Cantinho; *Portugal e o início da construção Europeia 1947-1953*, IDI - MNE, 2006.

Portugal, G. d. (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Obtido em 1 de Setembro de 2013 de Governo de Portugal: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/20120223-conceito-estrategico/20120223-conceito-estrategico.aspx>

Quivy, Raymond e Campenhoudt, Luc Van (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 Janeiro (DR – I SÉRIE – B, pp. 279 a 287)

Ribeiro, A. d. (2011). *O Conceito Estratégico da NATO*. Escola Naval. Obtido em 15 de Fevereiro de 2014 de Academia de Marinha: http://academia.marinha.pt/PT/edicoes/Documents/O_conceito_estrategico_nato.pdf

Rodrigues, A. R. (Dezembro de 2012). Que expectativa pode gerar a revisão do CEDN? *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.

Rodrigues, Alexandre Reis (2008), “Os Livros Brancos da Defesa. Para que servem?”, *Jornal Defesa e Relações Internacionais* (2 de julho)

Salazar, Oliveira (1951). *Discursos e Notas Políticas*, Volume IV, Coimbra Editora, Lisboa.

Santo, G. E. (Setembro de 2011). O novo Conceito Estratégico NATO e os interesses de Portugal. *Revista Militar*.

Santos, Eduardo Silvestre dos (2008), *A NATO no século XXI: o passado, o presente e o futuro da Aliança Atlântica*, Tribuna, Lisboa.

Sequeira, J. M. (2010). O Planeamento da Acção Estratégica na definição de Objectivos. O caso do Parque Alqueva e a Refinaria Balboa. *XII Colóquio Ibérico de Geografia*. Porto

Silva, N. P. (Outubro de 2011). A Relevância do papel de Portugal em Organizações Internacionais. *Revista Militar*.

Strachan, Hew. “The Lost Meaning of Strategy”, in Vários, *Survival*, Vol. 47, nº 3, Reino Unido, 33-54, 2005.

Teixeira, Nuno Severiano; *Portugal e a NATO: 1949-1989*, in *Análise Social*, vol. xxx, nº133, Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1995.

Teixeira, Nuno Severiano (1996); *A Europa e a NATO in Política Internacional* nº12, vol.1 primavera-verão.

Teixeira, N. S. (Primavera de 1999). Portugal e a NATO: 1949-1999. *Nação e Defesa*, pp. 15-41.

Teixeira, Nuno Severiano; *Portugal e a Fundação da Aliança Atlântica in* Jornal do Exército, Abril de 1999.

Teixeira, Nuno Severiano; *Portugal e a NATO: 1949-1999 in* Nação e Defesa, Instituto de Defesa Nacional, nº89, 2ª série, 1999.

Telo, António José (1996); *Portugal e a NATO o reencontro da tradição atlântica*, Edições Cosmos, Lisboa.

Telo, António José (1999); *Portugal e a sua integração na Aliança Atlântica in* Portugal e os 50 anos da Aliança Atlântica 1949-1999, Ministério da Defesa Nacional, Lisboa.

Telo, António José; *Portugal e a NATO: 1949-1976 in* Nação e Defesa, Instituto de Defesa Nacional, nº89, 2ª série, 1999.

Teoria Geral da Estratégia/M322/AM

Anexos

Anexo A – Membros e Parcerias NATO

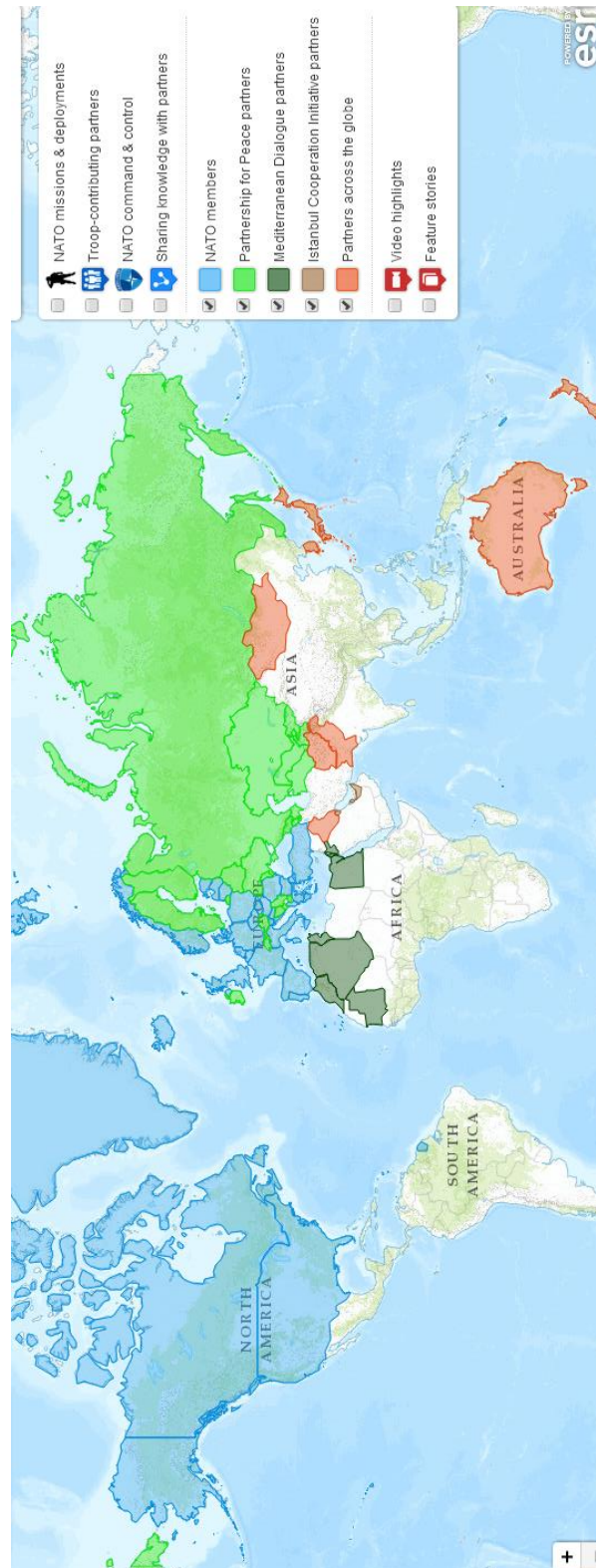


Figura nº 2 – Membros e Parcerias NATO

Fonte: NATO, 2014

Anexo B – Forças Destacadas NATO

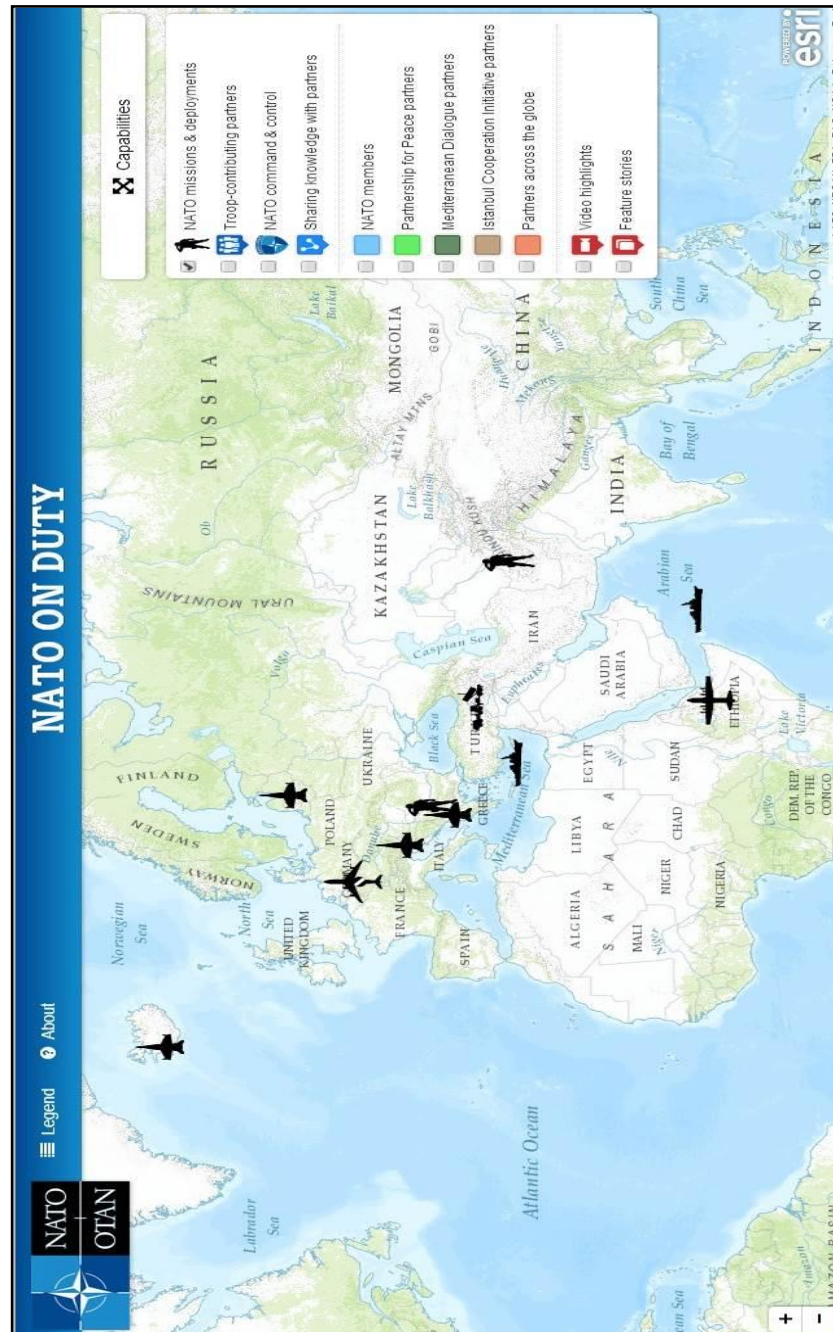


Figura nº 3 – Forças Destacadas NATO

Fonte: NATO, 2014

Anexo C – Influência da URSS

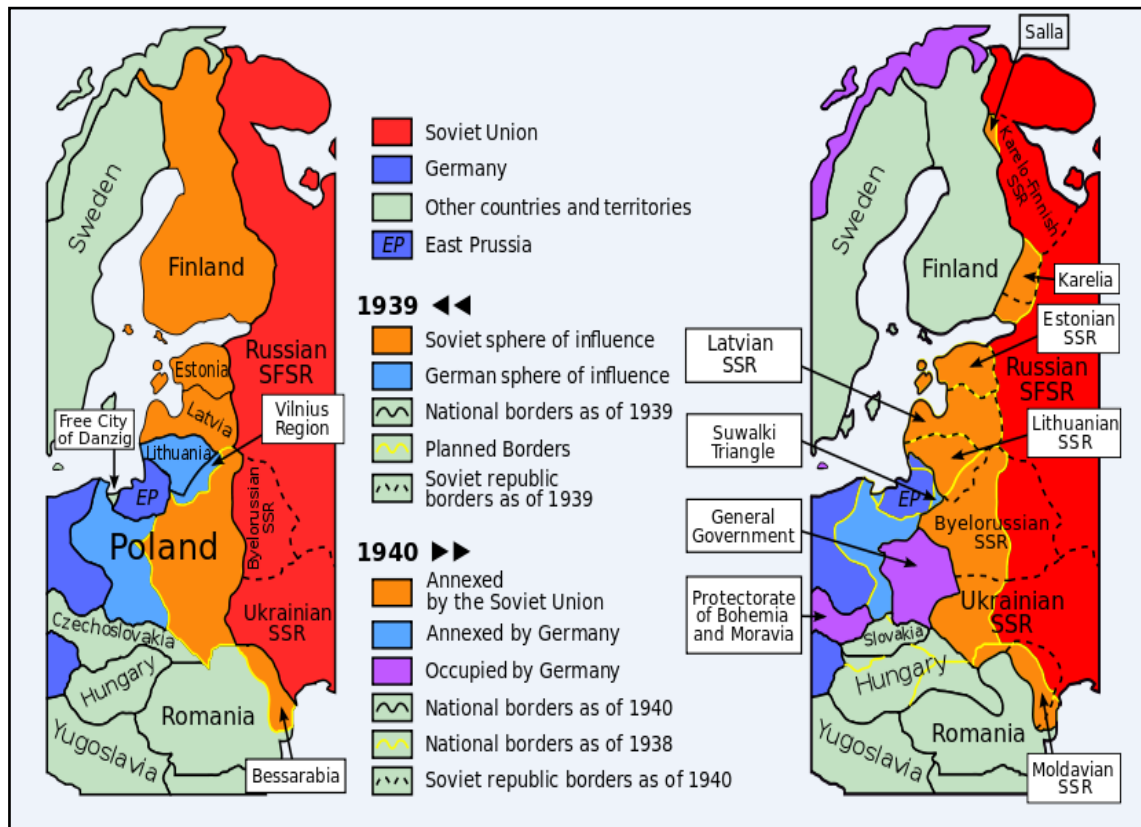


Figura nº 4 – Influência da URSS

Fonte: Hanula, 2006

Anexo D – Evolução do Conceito Estratégico NATO

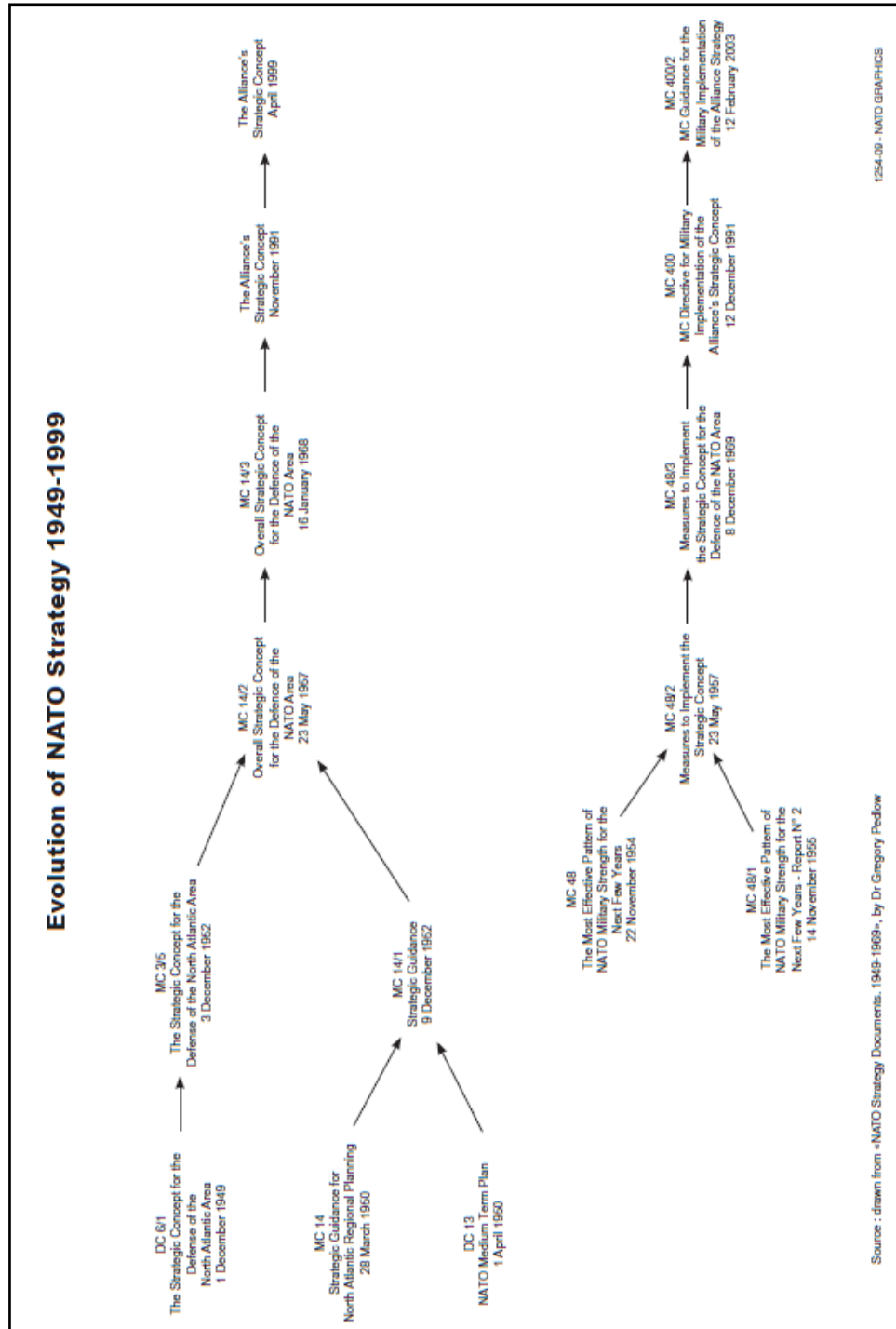


Figura nº 5 – Evolução do Conceito Estratégico NATO

Fonte: NATO, 2014

Anexo E – Planeamento Estratégico de Defesa Nacional

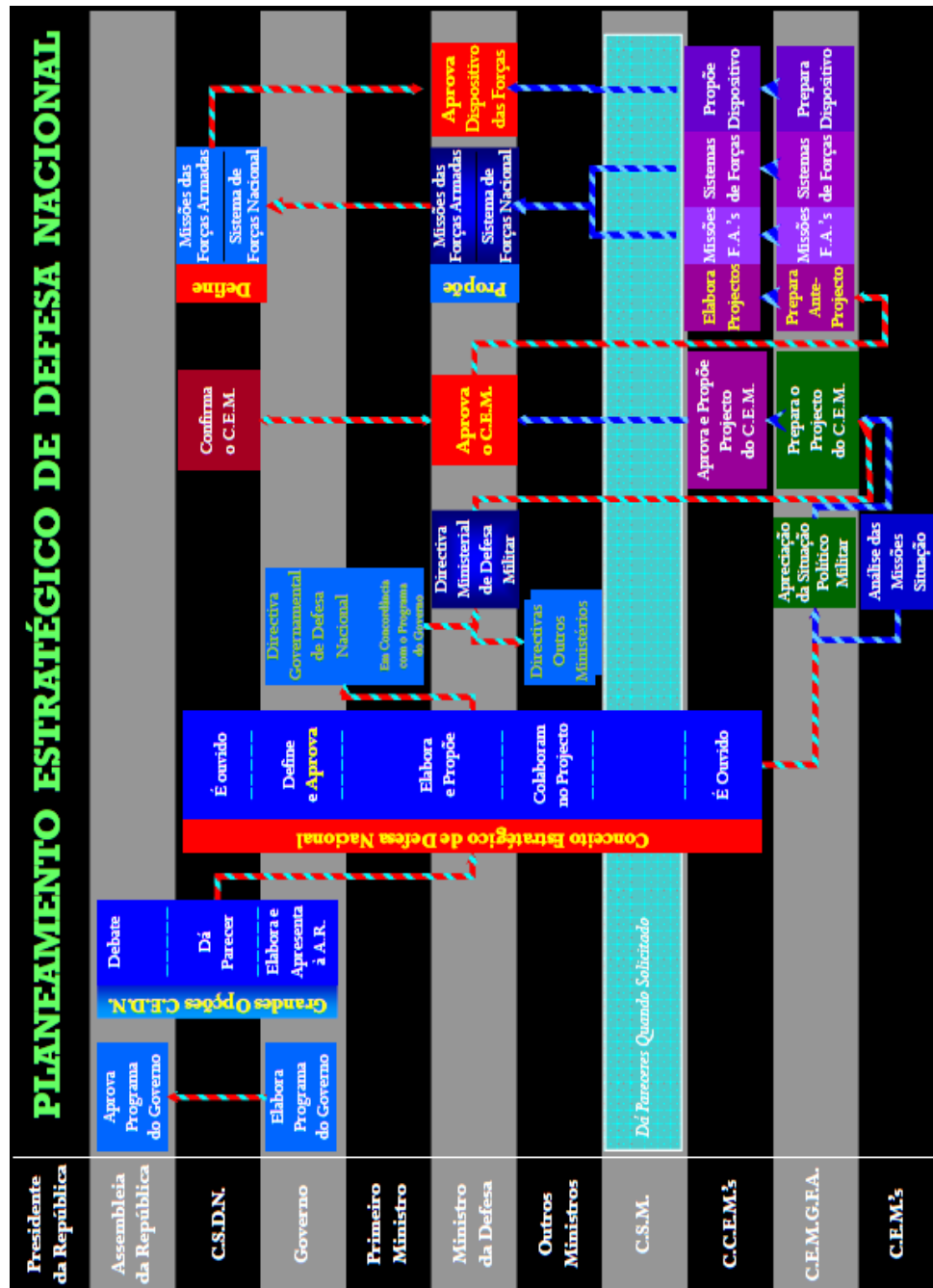


Figura nº 6 – Planeamento Estratégico de Defesa Nacional

Fonte: Teoria Geral da Estratégia/M322/AM